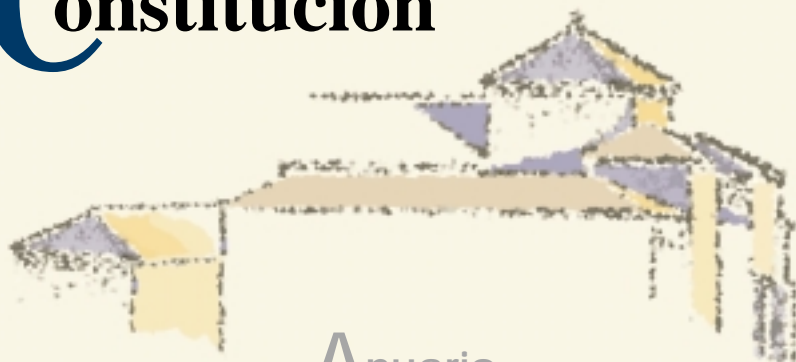


C y Parlamento Constitución



Anuario

SUMARIO

I. ESTUDIOS

Juan Fernando López Aguilar, *"El debate sobre el futuro del Estado de las autonomías"*

Gumersindo Trujillo, *"La Comisión General de los Cabildos Insulares"*

Roberto Viciano Pastor, *"La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario"*

Artemi Rallo Lombarte, *"La iniciativa legislativa de los entes locales (balance sobre la participación de los entes locales en la formación de la ley autonómica)"*

II. NOTAS

Javier Oliván del Cacho, *"La negativa judicial a considerar a los diputados como trabajadores al servicio del Parlamento"*

Francisco Pleite Guadamillas, *"El principio de legalidad en materia de Deuda Pública autonómica"*

Pedro Carballo Armas, *"Episodios de la difusión del ombudsman en el constitucionalismo comparado: una aproximación analítica a los modelos de Italia, Portugal y la UE"*

Manuel Antonio Mirón Ortega, *"Las elecciones autonómicas de 1999 en Castilla-La Mancha"*

Enrique Belda Pérez-Pedrero, *"Reseña sobre los principales cambios legislativos operados durante 1999 en materias que afectan a Corporaciones Locales"*

III. ESTUDIOS SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES

IV. CRÓNICAS

V. SEMBLANZAS BIOGRÁFICAS

CONSEJO DE REDACCION

Antonio Marco Martínez

Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha

Francisco Calvo Cirujano

Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha

Ángel Carrasco Perera

Vicerrector del Campus de Toledo de la Universidad de Castilla-La Mancha

Rosario Gandoy Juste

Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo

Belén Roldán Moyano

Jefa del Servicio de Documentación de las Cortes de Castilla-La Mancha

Francisco Javier Sobrino Fernández

Secretario General del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

CONSEJO ASESOR

Luis Arroyo Zapatero

Catedrático de Derecho Penal

Feliciano Barrios Pintado

Catedrático de Historia del Derecho

Carmen Chinchilla Marín

Catedrática de Derecho Administrativo

Miguel Ángel Collado Yurita

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

Antonio Fernández Tomás

Catedrático de Derecho Internacional Público

Nicolás García Rivas

Catedrático de Derecho Penal

Diego López Garrido

Catedrático de Derecho Constitucional

Luis Ortega Álvarez

Catedrático de Derecho Administrativo

DIRECTOR

Eduardo Espín Templado

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de

Castilla-La Mancha

SECRETARIO

Manuel Antonio Mirón Ortega

Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha. Profesor Asociado de Derecho

Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha

SECRETARIO ADJUNTO

F. Javier Díaz Revorio

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de

Castilla-La Mancha

Año 1999

Nº 3

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario



**C y Parlamento
Constitución**

PARLAMENTO Y CONSTITUCIÓN. ANUARIO

— Año 1999 N° 3 —

COLABORAN EN ESTE N°MERO

Gumersindo Trujillo Álvarez

*Catedrático de Derecho Constitucional
(Universidad de La Laguna. Tenerife)*

Juan Fernando López Aguilar

*Catedrático de Derecho Constitucional
(Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)*

Roberto Viciano Pastor

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
(Universidad de Valencia)*

Artemi Rallo Lombarte

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
(Universidad Jaume I. Castellón)*

Enrique Belda Pérez-Pedrero

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

José Ángel Caamiña García

Letrado del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

Pedro Carballo Armas

*Ayudante de Derecho Constitucional
(Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)*

Almudena Carrasco Redondo

Letrada del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

Francisco Javier Díaz Revorio

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

Manuel Antonio Mirón Ortega

*Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha
Profesor Asociado de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

Javier Oliván del Cacho

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
(Universidad de Lleida)*

Milagros Ortega Muñoz

Letrada del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

Francisco Pleite Guadamillas

Técnico Superior de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

María Elena Rebato Peño

*Becaria de Investigación. Área de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

Tomás Vidal Marín

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*



ÍNDICE

I. ESTUDIOS

Págs.

Juan Fernando López Aguilar, <i>“El debate sobre el futuro del Estado de las autonomías. Reflexiones a propósito de las Declaraciones de Barcelona, Gasteiz, Santiago y Mérida”</i>	7
Gumersindo Trujillo, <i>“La Comisión General de los Cabildos Insulares”</i>	43
Roberto Viciano Pastor, <i>“La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario”</i>	69
Artemi Rallo Lombarte, <i>“La iniciativa legislativa de los entes locales (balance sobre la participación de los entes locales en la formación de la ley autonómica)”</i>	97

II. NOTAS, PONENCIAS Y COMUNICACIONES

Javier Oliván del Cacho, <i>“La negativa judicial a considerar a los diputados como trabajadores al servicio del Parlamento”</i>	125
Francisco Pleite Guadamillas, <i>“El principio de legalidad en materia de Deuda Pública autonómica”</i>	135
Pedro Carballo Armas, <i>“Episodios de la difusión del ombudsman en el constitucionalismo comparado: una aproximación analítica a los modelos de Italia, Portugal y la Unión Europea”</i>	153
Manuel Antonio Mirón Ortega, <i>“Las elecciones autonómicas de 1999 en Castilla-La Mancha”</i>	183
Enrique Belda Pérez-Pedrero, <i>“Reseña sobre los principales cambios legislativos operados durante 1999 en materias que afectan a Corporaciones Locales”</i>	199

III. ESTUDIOS SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES

Enrique Belda Pérez-Pedrero, <i>“El derecho a la libertad personal”</i>	223
Tomás Vidal Marín, <i>“El derecho de petición”</i>	261

IV. CRÓNICAS

Tomás Vidal Marín, <i>“Legislación de las Comunidades Autónomas”</i>	285
Enrique Belda Pérez-Pedrero, <i>“Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Comunidades Autónomas”</i>	303
F. Javier Díaz Revorio, <i>“Actividad de las Cortes de Castilla-La Mancha”</i>	313
María Elena Rebato Peño, <i>“Actividades de Derecho Público de la Universidad de Castilla-La Mancha”</i>	355
Almudena Carrasco Redondo, José Angel Caamiña García y Milagros Ortega Muñoz, <i>“Actividad del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”</i>	363

V. SEMBLANZAS BIOGRÁFICAS

María Elena Rebato Peño, <i>“Antonio Alcalá Galiano”</i>	403
Tomás Vidal Marín, <i>“Joaquín Francisco Pacheco”</i>	407
F. Javier Díaz Revorio, <i>“Juan Donoso Cortés”</i>	411
Enrique Belda Pérez-Pedrero, <i>“Luis Sánchez Agesta”</i>	419

I. ESTUDIOS

SUMARIO

- **Juan Fernando López Aguilar**, *“El debate sobre el futuro del Estado de las autonomías. Reflexiones a propósito de las Declaraciones de Barcelona, Gasteiz, Santiago y Mérida”*

- **Gumersindo Trujillo Álvarez**, *“La Comisión General de los Cabildos Insulares”*

- **Roberto Viciano Pastor**, *“La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario”*

- **Artemi Rallo Lombarte**, *“La iniciativa legislativa de los entes locales (balance sobre la participación de los entes locales en la formación de la ley autonómica)”*

**UNA CRÓNICA AUTONÓMICA: EL DEBATE SOBRE EL FUTURO
DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS**

(Federalismo diferencial, confederacionismo y autodeterminación)

Reflexiones a propósito de las Declaraciones de Barcelona, Gasteiz,
Santiago y Mérida

Juan Fernando López Aguilar
Catedrático de Derecho Constitucional
(ULPGC)

1. A todo lo largo de 1998 ha permanecido en la palestra un asunto de la mayor actualidad para la comprensión del Estado autonómico¹. Un asunto de cuyo perfil evolutivo y de cuyo continuado carácter controvertido me he ocupado ya en otras ocasiones. Y no por casualidad: para el pensamiento constitucional español, es creciente foco de atención la, a estas alturas obsesiva, indefinición del “futuro del Estado autonómico” a partir del impresionante camino andado en estos ya más de 20 años de vigencia (un hecho en sí extraordinario en nuestra historia) de nuestra Constitución de 1978².

La fórmula territorial y sus definiciones, y más allá todavía de los sustancialismos y de los fundamentalismos basados en guerras semánticas, los arreglos y equilibrios de poder a los que pueda apuntarse a partir del trecho recorrido, continúan animando una atmósfera polémica que no es desde luego académica ni doctrinal, sino política. Y de la buena, política constitucional o política de Estado.

Se ha dicho recientemente que, contra todo pronóstico, el abigarrado y complejo Título VIII, casi todo él dispositivo y transitorio, ha acabado columbrando con éxito, partiendo de uno de los Estados más centralistas y veteranos en la historia, uno de los Estados más profundamente estructurados y descentralizados del mundo, que puede ser hoy calificado como un “Estado federal con hechos diferenciales” (E. Aja)³. Pues bien, antes de ninguna otra consideración, lo primero que procede destacar es cómo, descuidado largamente por los juristas, el problema de los largamente denominados “hechos diferenciales” en una España a la que reconocemos, casi desde siempre, como un país plural, ha emergido, en realidad, al *ranking* de prioridades de los constitucionalistas sólo muy recientemente.

Y es precisamente esta ausencia o parquedad de “poso” o cimiento filosófico previo, el factor que mejor explica (con otros, como veremos) la vitalidad en España de este debate acerca del “futuro” del Estado de las autonomías y el acomodo en su seno de un conjunto de pretensiones políticas *grosso modo* orbitan-

1. Sobre la fórmula constitucional para la estructuración territorial del Estado existe ya, como es conocido, una literatura ingente. Por todos, una buena síntesis en J. J. Solozábal: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1997.

2. Con carácter general, una revisión del itinerario recorrido durante estos 20 años de andadura constitucional puede ser encontrada en el volumen colectivo, bajo la dirección de L. López Guerra & G. Trujillo: *XX años de la Constitución Española de 1978*, CEPC, Madrid, 1999.

3. Las numerosas aportaciones del Prof. Eliseo Aja en la materia han quedado sistematizadas en su reciente ensayo *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999.

tes en torno al reconocimiento –al entender de algunos, hoy insatisfactorio– de la plurinacionalidad como elemento constitutivo de dicha modalidad estatal.

Una relevante secuencia de acontecimientos, documentos y textos correlacionados con éstos da cuenta, a todo lo largo de 1998 y bien entrado este año de 1999, de la pujanza de esta pretensión. Las *Declaraciones de Barcelona, Gasteiz y Santiago*, suscritas por un conjunto de formaciones nacionalistas (CIU, PNV y BNG), y la *Declaración de Mérida*, suscrita a modo de respuesta por los Presidentes de tres CC AA (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) gobernadas por una opción política no nacionalista (PSOE), nos sirven de base y pretexto para una reflexión a propósito de la deriva autonómica, sus paradojas –que son muchas–, sus desafíos de futuro y las probabilidades (frente a tantas dificultades) de afrontar estos con éxito.

Vamos a verlo por partes.

2. Las razones para una continuada preocupación por el modo en que en la España autonómica conviven “diferencialismo” e integración solidaria, o en otras palabras, hechos diferenciales y federalismo (por más que éste sea, hoy por hoy, federalismo tendencialmente competitivo), son por descontado variadas, pero no muy difíciles de explicar⁴.

En primer término, desde un punto de vista colectivo o global, el encuadre y tratamiento jurídico y hasta intelectual de los problemas aquí encerrados no venía auspiciado por ningún entendimiento firme por parte de los actores capitales del sistema. De entrada, el cuadro inicial de las preferencias de los contemporáneos estudiosos de la ciencia constitucional en España vino determinado por aquellos objetos más urgidos de tratamiento dogmático y desarrollo normativo; sólo posteriormente ha podido producirse una cierta recuperación de las cuestiones teóricas abiertas a la discusión o a la puesta en conexión del Derecho positivo con otros enfoques –histórico, político y hasta filosófico– convergentes en la comprensión de un problema, no obstante real como pocos.

Además, por si lo anterior no bastara para explicar muchas cosas, el problema en sí –la revivificación del debate sobre el acomodo o no de los “hechos diferenciales” en el Estado autonómico– tardó lo suyo en materializarse: primero,

4. Una aproximación a la problemática de los “hechos diferenciales” en el Estado autonómico, en J. F. López Aguilar: *Estado autonómico y hechos diferenciales*, CEPC, Madrid, 1998.

lógicamente, fue necesario construir dicho Estado, “hacer” lo que hemos llamado “Estado autonómico sobrevenido” de entre las muchas opciones que la Constitución ofrecía.

En efecto, es sabido que el menú que debía ser afrontado por las Cortes constituyentes (1977-1978) se componía de tres platos. Tres platos, sólo dos de los cuales podían, por así decir, ser digeridos razonablemente casi en la inmediata sobremesa: **i)** uno, la legitimación democrática de todo poder político y su sujeción consiguiente a Derecho y a responsabilidad; **ii)** otro, la aseguración de posiciones subjetivas de las personas (y los grupos en los que estas se integran) mediante un tupido piélagos de garantías jurisdiccionales (y no jurisdiccionales).

Ahora bien, el tercer reto, el relativo a la organización de los poderes públicos, y en particular el tocante a la distribución territorial del poder, no podía ser resuelto en esa “unidad de acto”.

Aquí, indisputablemente, la carga histórica arrastrada era demasiado densa, y la oportunidad de acertar, de no volver a fallar como otras veces en el pasado, era demasiado buena como para dejarla pasar. Ello exigió al constituyente altas dosis de imaginación. Se pergeñó para ello una combinación de retórica principal (el art. 2 CE) y constitucionalismo procedimental, merced a la cual fue posible “edificar”, no por la CE sino a partir de la CE, un Estado compuesto que ha devenido en la práctica, con incontestable éxito, uno de los Estados más descentralizados del mundo, sin nada que envidiar, en cuanto a intensidad y autenticidad de la reestructuración territorial del poder, a muchos de los Estados que se llaman formalmente federales en sus Constituciones.

Durante años, tal reestructuración del Estado –sometido, cual *cubo rubick*, a los efectos del llamado “principio dispositivo”, funcionalísimo ingenio por el que determinados actores políticos-territoriales recibían legitimación no sólo para establecer Comunidades Autónomas sino para establecer “suelos competenciales” (no techos, puesto que siempre son –y continúan siendo hoy– revisables al alza) que modificaban, por ello, las competencias del Estado– ocupó lógicamente la atención preferencial de los cultivadores de las disciplinas jurídicas.

Recientemente, sin embargo, el problema de la “diferencialidad” de ciertas CC AA, su “insatisfactorio” acomodo en el Estado autonómico y, en definitiva, su proyección sobre un esquema de asimetría autonómica, en el que, conforme a esta fórmula, no todas las CC AA disfruten de un estatuto exactamente homogéneo o igual al de las demás en el marco del Estado, ha sido “sacado del arma-

rio” y situado como objeto de seminarios, debates y publicaciones crecientes en foros especializados.

3. ¿Qué ha pasado aquí? Varias cosas, pero podemos sintetizar el cambio de situación distinguiendo dos planos de análisis, uno político y otro jurídico.

a) Desde un punto de vista político, se han producido dos fenómenos dignos de consideración.

i) Por un lado, el relativo a las perfectamente conocidas consecuencias de la desaparición de las mayorías absolutas que durante casi 11 años habían caracterizado (a beneficio del PSOE) el circuito parlamentario del Estado hasta 1993. La nueva situación de mayorías relativas (primero del PSOE, luego, desde 1996, del PP) requeridas de otros apoyos para llevar adelante un programa de Gobierno (toda vez que las fuerzas principales del sistema de partidos, PP y PSOE, dialogan mal y “a cara de perro”, ejecutando consignas fuertemente confrontacionales) se ha traducido, como es obvio, en una multiplicación exponencial del valor de mercado de los votos parlamentarios de las minorías nacionalistas (primero, la vasca y la catalana; luego, y como consecuencia de un efecto-emulación e imitación transparente, la de Coalición Canaria).

ii) Un segundo fenómeno, menos comentado y conocido, me parece sin embargo no menos importante: se trata de las consecuencias de los segundos grandes Acuerdos Autonómicos con los que se ha impulsado el “proceso autonómico”: los Acuerdos de 28 de febrero de 1992 (Gobierno, PSOE y PP) se tradujo expresamente en una “racionalización” y “homogeneización” del Estado autonómico, con la así denominada “equiparación sustantiva” entre las CC AA “del 151” y las CC AA “del 143 CE” (!?)⁵.

Pues bien, hoy cabe afirmar que a partir de esa “equiparación” tendencial se disparó la “fuga hacia adelante” de las CC AA del “151”, abocadas de algún modo a expresar así su actitud frente a la nueva ronda de “café para todos”. Es

5. Sobre la traslación normativa de esa voluntad “homogeneizadora” asumida en los Acuerdos autonómicos de 1992, a través de leyes orgánicas aplicativas del art. 150.2 CE, puede acudirse a J. A. Montilla Martos: “Las leyes orgánicas de transferencia en el proceso de homogeneización competencial”, *RAP*, n. 140, 1996, pp. 281 ss.

en ese momento cuando se fleta la imagen del café, sí, pero con leche o doble ración de azúcar o con *croissant* o con zumo de naranja...

Nos tropezamos así, en definitiva, con una encrucijada en la que se recupera nada menos que una aplazada discusión sobre la viabilidad o conveniencia de una reforma constitucional, cuando no sobre propuestas abiertamente inconstitucionales como las de transformar España en una “confederación” de “soberanías compartidas” con introducción de términos como “secesionismo” o “auto-determinación”.

Pues bien, ha de aclararse de inmediato, aun cuando por enésima vez, que nada de eso cabe en nuestro marco constitucional: De un lado la autodeterminación es principio de descolonización acuñado por el Derecho internacional público (Carta Fundacional de la ONU, de 1945, y Resoluciones de la ONU de 1960 y 1974) para propiciar el acceso a la estatalidad a poblaciones sometidas a una regla extranjera sin titularidad ni disfrute de los más elementales derechos democráticos de participación en el sentido de su destino colectivo. De otro, la secesión en un Estado compuesto, como puso de relieve la histórica Decisión adoptada en agosto de 1998 por el Tribunal Supremo federal del Canadá en el asunto *Re: Secession* afectante a Quebec, afecta, en cuanto “reescritura” de un contrato constitucional, a todas las partes de éste y no sólo a la supuestamente afectada de voluntad secesionista, lo que aplicado a nuestro caso implica la previa reforma de nuestra Constitución para abrir paso a un supuesto de secesión convenida y multilateralizada (ha de autorizarla el titular de la soberanía, que es, en nuestro caso, art.1.2 CE, el pueblo español en su conjunto, y no sólo el vasco, el catalán o el “Gobierno de Madrid”).

b) Desde el punto de vista jurídico, por su parte, lo cierto es, pura y simplemente, que la experiencia autonómica ha puesto de relieve, en el curso de los años, problemas que no podían ser vislumbrados sino después de que se verificaran en la práctica de las cosas. Se trata, a mi juicio por lo menos, de los siguientes:

i) Rendimiento insatisfactorio de las instituciones destinadas a asegurar la participación de las partes en la formación de la voluntad del todo; notablemente, del Senado, sólo nominalmente “cámara de representación territorial”, pero también de otras no menos decepcionantes frente a la función que debieran cumplir en el sistema: la Conferencia Sectorial para las relaciones con las CC Europeas es un ejemplo ilustrativo;

ii) Simultaneidad del proceso de construcción autonómica con la accesión de España a Europa, con lo que las tensiones debidas a la transferencia para-

lela de competencias a las CC AA y de “soberanía” a la UE no ha hecho sino incrementar el espectro de problemas para los que el actual marco constitucional no ofrece respuestas adecuadas;

iii) *Last but not least* (de hecho, todo lo contrario, este tercer problema es, para mí, de lejos, el más importante de todos), la inadecuación del actual marco jurídico para asegurar los equilibrios económico-financieros básicos de un Estado compuesto de complejidad análoga a los Estados federales: la falta de corresponsabilidad fiscal de las CC AA, y el consecuente debate sobre los instrumentos jurídicos que debieran servir a ese objetivo, quedan insuperablemente puestos de relieve si observamos la conflictualidad jurisdiccional de la que se ha acompañado a todos y cada uno de los intentos hasta ahora de corregirla o matizarla, tímida o imperfectamente, a través de los Acuerdos de “corresponsabilidad” del CPFF de 1993 (bajo Gobierno del PSOE) y, sucesivamente, de 1996 (bajo Gobierno del PP), todas y cada una de sus traducciones normativas resultaron impugnadas en su día ante el TC⁶.

4. Llegados a este punto, ¿qué respuestas ofrecer ante esta nueva situación? Lo primero y primordial es, claro, tomar en serio el problema y asumir, por qué no, el reto de contribuir desde la óptica iusconstitucional a dar seriedad al debate, soporte técnico y acaso instrumentos para su tratamiento, en dependencia de cuáles sean sus términos políticos.

Y lo primero que puede –y, a mi juicio, debe– hacer el constitucionalista es afrontar el desafío –hasta hace poco pendiente de tentativa alguna– de construir un concepto jurídico de lo que entendamos por “hecho diferencial constitucionalmente relevante”⁷.

Sólo a partir de este concepto resulta posible acometer una discusión jurídica sobre la viabilidad entre nosotros de un “Estado autonómico asimétrico”, ésto es, donde no todas las partes tengan constitucionalmente la misma posición fren-

6. Este asunto ha dado pie a abundante bibliografía en los últimos años. Dos interesantes contribuciones sobre este punto, en J. Pérez Royo: *La financiación autonómica. Análisis exclusivamente constitucional*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1997; J. García Morillo, P. Pérez Tremps & J. Zornoza: *Constitución y financiación autonómica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 1998.

7. Una elaboración doctrinal de este concepto en J. F. López Aguilar: “Constitución, autonomía y hecho diferencial: la construcción jurídica del hecho diferencial constitucionalmente relevante”, *Cuadernos de Derecho Público*, n. 2, INAP, 1997, pp. 31 ss.

te al todo. Y ello no por capricho o vindicación de cada cual, sino por que la Constitución ofrece fundamento bastante, legítimo y razonable, para la diferenciación especial en determinados aspectos requeridos, por lo mismo, de bilateralización, con la correlativa asunción de la insuficiencia del multilateralismo para tratar los problemas varios y a menudo complejos –por capilares, y al tiempo, acendrados en la historia– de nuestro Estado autonómico⁸.

Se trataría, en suma, de que aun reconociendo el alcance en este marco dinámico de lo que se ha calificado de “emulación” competitiva entre CC AA –los juegos de “liebres y tortugas” y de “gallina el último”– llegásemos a afirmar qué son constitucionalmente “hechos diferenciales” provistos de ese asiento legítimo y proyección razonable hacia la diferencia, hacia la especialidad y el bilateralismo, insusceptibles, además, de “exportación” de ningún tipo por más que pueda exasperarse la espiral de los agravios comparativos y, paradójicamente, la imitación competitiva entre CC AA⁹.

5. Y esos “hechos diferenciales constitucionalmente relevantes” –como he intentado argumentar en un ensayo más extenso (*Estado autonómico y hechos diferenciales*, CEPC, Madrid, 1998) no son desde luego cualquier cosa. No son cualquier “diferencia” o “desuniformidad” pura y simple entre CC AA. La desuniformidad y la variedad son lo mínimo que se despacha en un Estado compuesto, el mínimo precio a pagar por los equilibrios y contrapesos territoriales del poder.

Todos los Estados compuestos –incluso los más reputados por su esencial simetría, como es el caso de EE UU y Alemania– son variados y heterogéneos si se los mira con el suficiente detalle. Todos los Estados compuestos tienen ins-

8. Una primera y sintética aproximación a estos conceptos, en F. Requejo: “Diferencias nacionales y federalismo asimétrico”, *Claves de Razón Práctica*, n. 59, 1996; F. López Ruiz: “Los conceptos de todo y de parte aplicados al estudio de los Estados compuestos”, *REDC*, n. 49, 1997, pp. 145 ss.

9. La imagen de la “tortuga y la liebre” en la dinámica abierta de la emulación competitiva fue popularizada en doctrina a partir de J. Corcuera (“Aguiles y la tortuga”, *Sistema*, n. 124, 1992) y de J. Pradera (“La tortuga y la liebre: Política y administración en el Estado de las Autonomías”). Cfr., por ejemplo, de este último autor su contribución a AA VV: *Informe de la Fundación Pi i Sunyer sobre las CC AA*, Vol. 2, Barcelona, 1992. El juego del “gallina el último” es imagen acuñada por J. García Morillo: “La noción constitucional del España”, en *Temas para el debate*, n. 30, 1997; en el mismo número de *Temas*, también de interés, L. López Guerra: “Asimetría autonómica y solidaridad”.

La espiral contradictoria de agravios comparativos y emulaciones competitivas entre CC AA es analizada con lucidez por R. Blanco Valdés en “Nacionalidades históricas y regiones sin historia”, *Parlamento y Constitución* (Anuario de la UCM), n. 1, 1997, pp. 33 ss.

tituciones peculiares y especialidades en ciertos entes territoriales. El problema no es ese, el problema es: qué es lo que tiene asiento en la Constitución que establece, jurídicamente hablando, el poder del todo, no el poder de las partes: la Constitución de la Unión, de la Federación, del Bund, del Estado federal en suma, del Estado global o integrador de las partes.

Pues bien, nuestra Constitución contempla, sí, asiento constitucional para ciertas diferencias jurídicamente relevantes.

No hablamos pues, en modo alguno, de diferencias materiales (tener costa o no); institucionales (tener Defensor autonómico o no); económicas (mayor o menor nivel de renta); ni siquiera competenciales (tener protección civil o medios materiales para la Administración de Justicia). Nada de eso justifica en términos constitucionales una alegación sostenible de “hecho diferencial”. Equivale, antes bien, a una banalización y disolución, por tanto, del hecho diferencial constitucionalmente relevante.

Y, en mi propuesta, este hecho es, sencillamente, el que cumple tres requisitos: **a)** Relevancia jurídica derivada de su; **b)** Asiento consitucional razonablemente inferible de la Constitución; **c)** “Blindaje” de su fuerza pasiva frente a modificaciones unilaterales, sean provenientes del Estado, sean de la CA, y desde luego de cualquiera que no cuente con el apoyo expreso de los representantes de los destinatarios o sujetos jurídicos de la “diferencialidad”.

6. Con esos requisitos en mente, no es “hecho diferencial” el “hecho minero” de Asturias ni el “hortofrutícola” murciano ni el “inframunicipal” castellano-leonés ni el “uniprovincial” riojano. Es hecho diferencial el inferible, a mi juicio, de las siguientes determinaciones constitucionales:

a) Lengua cooficial (art. 3 CE) y su proyección sobre la cultura, las instituciones, los procedimientos administrativos y jurisdiccionales;

b) El acervo histórico-institucional de naturaleza foral: Disp.Ad.1 y, a ciertos efectos, el Derecho civil foral o especial (art. 149.1.8 CE), también proyectado este sobre especialidades en la organización jurisdiccional de las CC AA que lo posean;

c) El “hecho insular” (138.1 CE) va a aportar también algunas especialidades normoinstitucionales esencialmente “inexportables”, caracterizado como está

por la interposición de un escalón intermedio (el escalón insular, encarnado en la persona jurídico-pública Isla y su órgano de gobierno y representación, el Cabildo Insular, institución local de posición intermedia entre el ayuntamiento y la CA), con legitimación directamente democrática en el caso canario –a diferencia del balear, donde esta legitimación es indirecta–.

d) La especialidad económico-fiscal directamente inferible del Concierto Vasco, del Convenio con Navarra (Disp. Ad. 1) y del REF canario (Disp. Ad. 3 CE).

7. Nos hallamos, en efecto, en todos estos casos, ante situaciones especiales de las que, por expreso designio de la Constitución, resultan “alcanzadas” sólo ciertas CC AA; no así otras, por más que estas se empeñen y se pongan como se pongan.

Cierto, por supuesto, que la Constitución no “construye” por completo la entidad, el montante o la proyección de dichas diferencialidades. Pero también que las mismas resultan razonablemente inferibles de la misma, y completadas después en el llamado “bloque de la constitucionalidad”¹⁰.

Además, estas diferencialidades, y esto importa subrayarlo, no se condensan tan sólo –ni siquiera, en ocasiones, preferentemente– en el plano competencial. Una vez más, la identificación mecánica entre la problemática del Estado de las autonomías y su dimensión competencial es, más que un mal (en cuanto que difunción), un error, del que derivan otros muchos y que conviene, por tanto, combatir con energía en todos los frentes relevantes.

8. En efecto, muchos de los equívocos que empecen este esfuerzo tienen un origen común. Aunque, una vez más, de todo esto me he ocupado extensamente otras veces, me permitiré mencionar aquí sólo algunos de acuerdo con lo ilustrativo de su especial importancia:

10. Sobre la categoría del “bloque de la constitucionalidad” y su importancia en la construcción evolutiva del Estado de las Autonomías, la literatura es también, a estas alturas, inabarcable. Véanse, por todos, las referencias ya clásicas de F. Rubio Llorente: “El bloque de la constitucionalidad”, *REDC*, n. 27, 1989, pp. 7 ss; M. Aragón: “¿Estado jurisprudencial autonómico?”, *AA VV: Praxis autonómica. Modelos comparados y modelo estatal*, Oñati, 1987; P. Cruz Villalón: “La constitución territorial del Estado”, *Autonomías*, n. 13, 1992, pp. 7 ss; G. Trujillo: “Homogeneidad y asimetría: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado”, en *AA VV: El Estado autonómico, hoy*, *DA*, n. 232-233, 1993.

a) El primer equívoco es de la “historicidad”. En rigor constitucional -no digamos ya en rigor historicista-, no hay de ninguna manera CC AA más “históricas” que otras.

Como ha expuesto con énfasis R. Blanco Valdés (“Nacionalidades históricas y regiones sin historia” en este mismo anuario de *Parlamento y Constitución*, n. 1, 1997), todas las colectividades humanas tienen su pequeña, su gran, su inabarcable “historia”. Y la historia, por demás no es una patente de curso permanentemente activa para ningún privilegio, ni tiene tampoco repercusiones constitucionales permanentes. Si acaso, indirectamente, podría considerársela base para la exención procedimental de determinadas exigencias en el procedimiento de acceso (Disp. Trans. 2 CE). Pero no irradia “mejor título” que el racional-democrático. La experiencia registrada por la CA de Andalucía lo demuestra. Además, todo el mundo tiene una historia que echarse a la espalda, y ésta, por lo demás, es susceptible de infinitas reinventiones.

b) El segundo “equívoco” descansa en la alegada existencia de “dos grupos de CC AA”: “dos grados” o “dos velocidades”; dos categorías, en suma, de desigual dignidad autonómica.

Pero a pesar de la fuerza que adquiere el valor de cambio de esta moneda en circulación, la moneda sigue siendo falsa: *There's no such thing*. Es falsa la percepción de “dos bloques” de CC AA: de entrada, siquiera sea porque las vías utilizadas para el acceso efectivo a la condición de autonomía, como los caminos del Señor, “fueron casi infinitos y aun más inescrutables”, como ha expresado Pérez Royo. No hubo, en otras palabras, ninguna CA que se atuviese con escrúpulo al rigor procedimental del art. 151 CE (Andalucía fue la única que en realidad lo intentó, pero, fracasado el referéndum de ratificación de la iniciativa en la provincia de Almería, necesitó alguna “ayudita” de constitucionalidad no dudosa sino simplemente improbable)¹¹. En cuanto a las CC AA “del 143 CE”, quepa decir sencillamente que fueron muchas de ellas las que procedieron “con truco”. Pero es que, además de esto, no puede perderse de vista que los efectos de la opción procedimental no son tampoco permanentes. Lo hemos adverbado mil veces: todas las cotas competenciales son revisables al alza (hablemos por

11. En torno a la secuencia andaluza y su significación global en la construcción del Estado de las Autonomías, una buena síntesis en J. Pérez Royo: “Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso y el consenso constitucional”, en AA VV: *El funcionamiento del Estado autonómico*, INAP, Madrid, 1996.

ello de “suelos”, no “techos competenciales”)... y las arquitecturas institucionales son modificables también, para hacerse más complejas y completas, más “paraestatales” en suma, a gusto del consumidor.

No hay pues, desde el rigor técnico del dato constitucional, “grupos de CC AA”. Y es constitucionalmente ilegítimo predicar, por eso mismo, una impronta permanente a partir sólo de la vía procedimental accionada de conformidad al relativo principio dispositivo:

Dicho sea con otros términos, no cabe protesta legítima, pues, frente al “café para todos”; al menos no ninguna otra que no quiera apostar por su “construcción jurídica”.

Llegamos aquí al punto central de nuestra argumentación. Al meollo que refleja que la dificultad de construir, partiendo del dato constitucional –y ello sea sin perjuicio, insistimos, de la importancia que en otros órdenes de la vida y en otros planos de análisis, otorgamos a los datos de la historia (la “cuestión regional”, que siempre ha estado y está ahí), de la política (–la búsqueda del mayor consenso–), o de la sociología (–en la identificación socialmente percibida, muy fuerte en la transición, entre la democracia y el autogobierno o devolución de poder desde el Estado a las regiones–), toda conceptualización jurídica del hecho diferencial que pueda ser un instrumento útil para el debate hacia su conducción o adecuado tratamiento, radica precisamente en la perseverancia de múltiples resistencias a hacer del dato jurídico el único instrumento cierto para su identificación y para su manejo.

El “ejemplo canario”, como he sostenido en otro lugar, es en este sentido paradigmático.

Jurídica, no histórica ni foral, es, efectivamente, la construcción del hecho diferencial canario. Así, esta diferencialidad aparece, *prima facie*, fundada en una determinación directamente constitucional: concretamente, en la Disp. Ad. 3 CE, revestida luego de posterior concreción, desarrollo y completamiento en el EACan (LO 10/82: piénsese en sus especialidades en la forma de gobierno; en el nivel insular de gobierno directamente democrático en los Cabildos insulares y sobre todo en el REF canario, con sus diferenciadas vertientes material y formal), y en las leyes estatales 20/91 y 19/94 del REF, así como, decisivamente, blindado en el Derecho primario de la “constitución” europea (art. 299 del TUE según reformado en Amsterdam).

c) Y aún un “tercer equívoco”: el que concentra el debate en el frente competencial. Ni la historia ni el carácter “nacional” se proyectan necesaria ni principalmente en el plano competencial, ni la historicidad, ni la nacionalidad son desde luego franquicia para una mejor condición de suelo competencial: cubiertos los ciclos temporales (5 años) marcados por los arts. 147.3 y 148.2 CE, todas las CC AA se encuentran legítima y democráticamente “destopadas” en el plano competencial, siempre que para ello cuenten con la voluntad democráticamente expresada de sus propios ciudadanos (sujetos/destinatarios/electores).

En definitiva, ninguno de esos datos por definición constitucional revisables pueden prestar asiento para la vindicación de un “hecho diferencial constitucionalmente relevante”.

Por contra, a mi juicio, tal “hecho diferencial” tiene que venir arropado en los siguientes parámetros objetivos:

i) Poseer relevancia jurídica (no es un hecho exclusivamente material, ni una situación social o económica como la “deuda histórica” andaluza, ni siquiera tampoco una situación política, por permanente o estabilizada que parezca: un partido nacionalista con opciones de gobierno autonómico o en disposición de influir en la política estatal: aunque a menudo lo parezca o se identifique con ello, constitucionalmente hablando el hecho diferencial “no es esto” no es esto);

ii) Disfrutar de asiento directo o razonablemente inferible de la CE (aun cuando desarrollado y concretado en EE AA y normas complementarias, como las leyes del Concierto Vasco o del Convenio Navarro, o las leyes estatales del REF canario, o incluso por su proyección en el derecho europeo de la “ultraperificidad” canaria); y

iii) Hallarse blindado frente a un cambio que no venga promovido o “autorizado” por los sujetos jurídicos de la diferencialidad (lo que excluye, por cierto, a Ceuta y Melilla, susceptible de desprotección por el legislador orgánico estatal: “el Señor me lo dió, el Señor me lo quitó”, sin perjuicio de las importantísimas asimetrías que en varios planos de análisis, procedimiento de acceso, institucional y sistema de fuentes y aplicación del Derecho del Estado, importa la singularísima incardinación de Ceuta y Melilla en el conjunto del Estado autonómico, merced a las LL OO 1 y 2/95; leyes estatales, con todo).

9. Caminando ahora a alguna suerte de conclusión y propuesta de Derecho prospectivo: nuestra Constitución de 1978 puede ver completado su éxito sin precedentes en toda la historia anterior de nuestro constitucionalismo. El constituyente puede asegurar, por tanto, una satisfactoria “digestión” del tercer plato del menú.

Pero para conseguir ese éxito, con el que con el instrumento del Derecho (y por supuesto el ejercicio legítimo de la acción política) hemos conseguido obrar el milagro de la composición territorial del poder contra el que en el pasado se estrellaron no ya con estrépito sino con sangre y extrema violencia experimentos anteriores a todo lo largo y ancho de nuestras eras moderna y contemporánea (toda vez que la “cuestión regional” no nace en las Guerras Carlistas; pregúntese, si no, a la historia por las repercusiones en España de la Paz de Westfalia de 1648 o del Tratado de Utrecht de 1713), para conseguir eso, decimos, es preciso y legítimo un mayor nivel de compromiso del constitucionalismo democrático con el problema.

En otras palabras: procede discutir abiertamente la viabilidad de una reforma constitucional que de nuevo tratamiento a las cuestiones en que su texto originariamente pactado se ha quedado obsoleto. Tiene nada menos que 20 años. Cada generación, al menos, tiene derecho a plantearle las modificaciones oportunas. Pero sin perder de vista que se trata, todavía, de “construir” España, no de “deconstruirla”.

Quiere con ello expresarse que sigue siendo imprescindible pensar en España como categoría constitucional. Una unidad constitucional no de “destino en lo universal”, sino de disfrute de un espacio común de libertades y derechos garantizados equitativamente, con mandato de solidaridad y redistribución de riqueza y con prohibición de discriminaciones (art. 1.1, 2, 9.2, 14, 23, 24, 31, 138, 139, 149.1.1, 157 y 158 CE, entre otros).

10. Ahora bien, todavía quedan, cómo no, algunos problemas pendientes.

España peca ya –lleva tiempo pecando con largura, sin duda como consecuencia de una “sobre-reacción” más a lo anterior, la experiencia del franquismo y la difícil transición– de un exceso de “conservadurismo constitucional”. Y procede, sin más, empezar a superarlo ya, cuanto antes mejor, aunque no podemos ignorar las potentes y buenas razones que lo explican.

Al lado de las habitualmente colacionadas (riesgos a evitar, la teoría de la “caja de pandora” o del “melón constitucional”, la escasa raigambre democrática

tica de los españoles y su tendencia a desandar lo trabajosamente andado), lo cierto es que otras razones no menos importantes explican la situación actual, procedente, en síntesis, de una “italianización” del debate sobre la reforma de la CE, en el sentido de convertir ese debate en un espantajo retórico de carácter cada vez más virtual e inefectivo, en el que todo el mundo habla de ello y finge trabajar en ello (“hace como que se plantea la reforma”...) pero nadie la desea y la hace viable en realidad.

De un primer lado, el PP disfruta de una situación privilegiada, para su propia sorpresa: después de haberle prestado un apoyo sólo tibio, parcial y relucante (y no sólo los “7 magníficos”, aquellos ex ministros de Franco que acompañaron a Fraga en su viaje desde la derecha post-franquista), los herederos de AP se ven ahora erigidos en defensores objetivos del continuismo constitucional frente a las desconcertantes propuestas provenientes de otros ámbitos del espectro político.

De otro segundo lado, el PSOE tropieza con obstáculos de orden psicobiográfico para poder abrirle paso con cierta energía y sinceridad a una eventual reforma de la Constitución: la misma generación de líderes que hizo la transición y se comprometió con una Norma que es, en buena medida, la gran obra de sus vidas, continúa en primera línea, renuente a la renovación interna o generacional como en ninguna otra fuerza del arco parlamentario. En el “conservadurismo” de la Constitución le va a esa generación de socialistas su propia supervivencia política. No dejarán suceder, por tanto, previsiblemente, reformas de ningún calado. Su propensión será, antes bien,... a “italianizar” el discurso.

No menos italianizante es, en tercer lugar, la actitud siempre ambigua –por no emplear otros términos más expresivos– que ha caracterizado siempre el juego de los nacionalistas: proclaman su insatisfacción o reticencias varias frente al texto constitucional, pero lo cierto es que no apostarían nunca seriamente por cambiarlo, toda vez que han sido los que más provecho han obtenido, continuada e invariablemente, de un *statu quo* constitucional caracterizado como ningún otro por los rasgos de permanente “apertura”, “incomplitud”, “disposición al cambio”... merced a la permanente vigencia y proyección del principio dispositivo en los planos institucional, competencial y financiero.

¿Por qué iban a querer cambiarlo? ¡Les ha ido de miedo con éste! ¡Sólo tendrían que perder de un *rearrangement* dirigido a clarificar de algún modo las reglas del juego en que encuadrar las actuaciones del Estado y las CC AA.

Las actuales incertezas constitucionales son, en otras palabras, un ideal y apetecible activo constitucional para los nacionalistas. Ningún cartesianismo normativo, ningún “cierre” del “Estado persistentemente abierto” siquiera por la vía ofrecida por el virtual “sumidero competencial” que en la bañera del Estado supone el art. 150.2 CE..., ningún cierre va a prestarle ningún favor a los hasta la fecha prósperos proyectos políticos de los nacionalismos periféricos.

¿Dónde quedarían entonces las “liebres y tortugas”, agravios comparativos, emulación competitiva, juegos de “gallina el último”, la anorexia fiscal y la bulimia competencial, objetiva –no subjetiva, insistimos– fundada en un *status quo* abocado a producir esos efectos y alimentarlos con variado tipo de incentivos y estímulos objetivos.

11. Y es en este contexto en donde debe inscribirse una de las más importantes novedades que registra el seguimiento del Estado autonómico en el curso del último año, al menos desde comienzos de 1998. Precisamente el año del vigésimo aniversario de la Constitución.

Se trata de una expresión de lo que el Prof. E. Aja ha sintetizado como “paradoja entre el debate político-ideológico y la realidad institucional”, esto es, un discurso conflictual cimentado en la insatisfacción y una realidad que funciona y ha ido más lejos que nunca antes en la historia¹².

La paradoja consiste en el contraste o la distancia que media entre la generalizada valoración positiva del éxito histórico que, una vez más contra pronóstico, ha supuesto el experimento “devolutivo” español y la insatisfacción que traslucen los discursos nacionalistas centrífugos instalados cabalmente como piezas principales del sistema autonómico instaurado e inaugurado merced a la Constitución. Contraste que se hace doblemente notable si se repara en que ha sido posible a pesar de la continuada presión de la violencia y la amenaza de esa variante de fascismo cotidiano que se hace llamar “radicalismo abertxale”.

Y la novedad reside ahora en una llamativa fuga hacia adelante por parte de las fuerzas y organizaciones nacionalistas más asentadas del sistema (esencialmente, CIU, PNV y BNG), en una suerte de estrategia común hacia el soberanismo. La puesta en común entre estas formaciones nacionalistas conduce, a lo

12. E. Aja: *El estado autonómico, cit, passim*.

largo de 1998, a la formulación de toda una serie de Declaraciones políticas conjuntas (Barcelona, Vitoria y Santiago), de tono reivindicativo y vocación centrífuga frente al Estado, incluso frente al Estado de las autonomías en su actual configuración. Una dinámica que, sin duda, ha relanzado un debate político y mediático sobre el futuro del Estado y su estructura territorial¹³.

Pues bien: el punto de partida reside en la calificación negativa, como “insuficiente e insatisfactoria”, de las “cotas de autogobierno” alcanzadas en CC AA en las que actúa decisivamente alguna de esas opciones nacionalistas. Lo cual, naturalmente, no podía sino estimular la discusión a propósito de la relativa identificación o divergencia entre la realidad del nacionalismo político y la vindicación de la diferencialidad bajo la semántica de los hechos diferenciales.

En efecto, a mediados de 1998, los días 16 y 17 de julio, CiU, PNV y BNG decidían reunirse en Barcelona para someter a debate la estructura del Estado, para estimar que “al cabo de veinte años de democracia continúa aún sin resolverse la articulación del Estado español como plurinacional”. La inicial *Declaración de Barcelona* (a la que, con posterioridad, se sumaría el Partido Andalucista) fue seguida por otra adoptada en Vitoria/Gasteiz (16 de septiembre) y aún otra en Santiago de Compostela (29 a 31 de octubre).

Casi en simultáneo a esta última (6 de octubre), los presidentes de las tres CC AA gobernadas por mandatarios socialistas suscribían en Mérida (Extremadura) una Declaración que se hacía eco de la preocupación, a veces teñida de un punto de crispación, suscitada por aquéllos y otros síntomas de debilitamiento del proyecto constitucional español y los riesgos de desagregación aventables en tiempos de incertidumbre o “río revuelto”.

12. Atendamos un minuto esta secuencia.

i) La primera de las Declaraciones tiene lugar en Barcelona, fechada el 16 de julio de 1998. Resultante de una ronda de contactos previos entre CIU, PNV y BNG, el preámbulo de la Declaración se ocupa de incardinarla entre otras “iniciativas de este siglo (la “Triple Alianza” de 1923 o la Galeuzka de 1933)”, para

13. Para una lectura completa de las Declaraciones, puede acudir al *Informe de CC AA* (1998) del Instituto de Derecho Público (2 Vols., Barcelona, 1999, dir. J. Tornos), cuyo Vol. I las reproduce íntegramente.

proclamar su protesta frente a la “falta de reconocimiento jurídico-político, e incluso de asunción social y cultural de nuestras respectivas realidades nacionales en el ámbito del Estado” y advertir, frente a las “amenazas del uniformismo”, la necesidad de ofrecer “respuestas propias a los retos del siglo XXI”.

Se procede acto seguido a convocar a la cultura española a una cultura colectiva que apueste por la conciencia de su “plurinacionalidad”, ofreciendo encabezar la “política de las identidades” mediante un “plan de trabajo” sobre lengua, cultura, fiscalidad, símbolos, Unión Europea y otras cuestiones a acordar.

ii) La *Declaración de Gasteiz*, suscrita el 16 de septiembre, trasluce en su amplio preámbulo de las reacciones desatadas por el documento previo, el de Barcelona. De ahí el recurso a un tono, por lo general, más conciliador, menos agresivo, y la inclusión de discretas alusiones al carácter “solidario” de sus nacionalismos, aun cuando esa “solidaridad” se predique de su propia “colaboración” y “respeto mutuo” en la consecución de sus objetivos comunes.

Se pone énfasis de nuevo en “remover los obstáculos” que dificulten el carácter “plurinacional, pluricultural y plurilingüe” del Estado y en sus efectos sobre nuevos repartos de “soberanía y poder”. Pero se contraataca asimismo expresamente frente a la “reacción del centralismo español representado por el PP y el PSOE, acompañada desde algunos ámbitos periodísticos”, con absoluta abstracción de que desde alguna de esas fuerzas políticas –concretamente el PSOE– haya probado apostar por un proyecto federal del desarrollo autonómico plenamente compatible y consecuente con esa plurinacionalidad supuestamente negada por el actual marco, después de haber desempeñado un papel protagonista en el diseño y ejecución de una descentralización y distribución del poder político efectivo sin precedentes en toda la historia de España, de acuerdo con una Constitución en cuya definición jugó también un papel inequívoco.

Pese a todo, las propuestas no redundan en reivindicaciones abstractas sino en algunos, más concretos, terrenos litigiosos que han solido enfrentar la perspectiva nacionalista con la de los grandes partidos de implantación estatal –PP y PSOE–: vale decir, políticas legislativas de desarrollo autonómico (leyes básicas y ciclos de reformas estatutarias); composición y doctrina jurisprudencial del TC; participación autonómica en la composición de órganos colegiados cuya composición emana del Parlamento; política exterior –con el importante capítulo de la participación autonómica en la construcción europea– y política de defensa.

Proponen para ello establecer políticas comunes sobre formas de participación en las instituciones europeas, a traducir en ofertas electorales homogéneas. Posiciones parlamentarias conjuntas son requeridas también, previéndose la creación de grupos de trabajo apósitos, en defensa de esas “plurales” identidades lingüísticas y culturales, seguidos de mecanismos de “coordinación permanente”. Asimismo se planea la creación de grupos de trabajo sobre fiscalidad y financiación autonómica.

iii) El *Acuerdo de Santiago de Compostela*, fechado el 18 de septiembre, recapitula de nuevo el itinerario discursivo de los anteriores textos... y sobre el de las reacciones desencadenadas por éstas.

Pero introduce nuevos temas en la agenda: una “estructuración competencial que haga políticamente efectiva la plurinacionalidad del Estado”; la financiación “en función de cada realidad nacional”; el Senado; la presencia en la Unión Europea y “en otras instituciones” (es el caso de la representación en la UNESCO).

Y se reclama además, “sin perjuicio de una reforma constitucional”, “una lectura distinta de la Constitución más respetuosa con las competencias de las CC AA” (...) y “reclamar” todo un rosario de objetivos: **a)** “Cambios en los criterios interpretativos uniformistas y poco autonomistas” del legislador estatal y del TC que han supuesto (...) “la negación de las competencias exclusivas de las CC AA y la extensión abusiva de la legislación básica del Estado; **b)** “Una composición del TC que refleje la pluralidad de poderes” permitiendo una designación de magistrados que responda a la pluralidad nacional del Estado; **c)** Revisar la financiación, las políticas europeas, la demarcación electoral, la cohesión y el marco de la cooperación transfronteriza; **d)** Demandar de TVE y RNE respeto al “pluralismo” identitario; **e)** Cooficialidad lingüística en la toponimia y la antroponomía y en la administración de Justicia; **f)** Reformar la cooperación con la UNESCO y la representación del Estado ante la misma.

iv) En fin, la *Declaración de Mérida* recoge la expresión de lo que sus firmantes –presidentes de tres CC AA (Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha, “territorios secularmente abandonados”, según el tenor de este texto) y de “más de diez millones de españoles” reunidos en Mérida– consideran un “derecho y un deber” de impedir que el “silencio les haga cómplices de procesos que marginen a sus territorios”. Se trata con ello de articular una protesta en toda regla frente a “confusas declaraciones” mediante una “firme posición” en defensa de la “cohesión social y la solidaridad territorial” entre los españoles “vivan donde vivan”.

Recuerdan los firmantes los “legítimos deseos” de los pueblos de España de “conservar sus lenguas, culturas, derechos y sus particulares instituciones”, pero también cómo la Constitución “reconoce los hechos diferenciales, las financiación particulares y las diferentes vías de acceso al autogobierno” en modo que “no existe un derecho natural” (...)”que pueda ser invocado para justificar privilegios entre territorios o desigualdad entre españoles”. Recuerda, en este sentido, que “todas las CC AA tienen el derecho al autogobierno y competencias a que aspiren dentro de lo que la CE admite”.

En conclusión, los firmantes –a los que, a partir de ahí, comienza a calificarse, con acento supuestamente humorístico y con cada vez mayor frecuencia, como “los tres tenores”– anuncian su petición de convocatoria de la Comisión General de CC AA en el Senado, y la comparecencia del Presidente del Gobierno de España”, para “debatir sobre estos importantes asuntos”.

Vale la pena anotar aquí, siquiera liminarmente, que la petición anunciada tuvo efectivamente lugar, sin que, por razones de la “agenda” político-parlamentaria de 1998, dicha comparecencia tuviera nunca lugar.

13. Pues bien, aun cuando deslizadas progresivamente hacia una mayor moderación y concreción argumentativa (la *Declaración de Santiago* habla de la “construcción de un marco estatal común basado en el reconocimiento de la plurinacionalidad”), esta limitada secuencia de Declaraciones reivindicativas pudieron ser interpretadas –así de hecho sucedió– como una indisimulada amenaza a la consolidación constitucional de España. Después de todo, determinadas propuestas aparecían dirigidas a la línea de flotación del actual marco constitucional, órgano garante (TC) incluido.

Efectivamente, composición y doctrina del TC, participación ascendente en la formación de la voluntad de las instituciones estatales, participación ascendente en las instituciones europeas, potenciación de la lengua y la cultura propias y diferenciales, fiscalidad y reequilibrio económico-financiero del sistema (a partir de la idea, muy catalana, de corrección del “déficit fiscal” de ciertas CC AA), iban a situarse en el centro del debate de Gasteiz, subrayándose en Santiago la crítica a la composición y a la jurisprudencia del TC y al lugar de las CC AA en la Unión Europea.

Es éste, sin duda, un punto capital, incluso también en la óptica de la Declaración de réplica formulada desde Mérida por los presidentes de las tres

CC AA gobernadas por el PSOE. Y merece atención tanto en su pretensión de modificar el sistema de composición del TC cuanto en su disvaloración de la doctrina jurisprudencial sobre competencias “horizontales”, de legislación básica estatal, o “de barrido” del Estado (las llamadas *sweeping clauses* en Derecho comparado, ej. art. 149.1.13 CE), sin perjuicio de otras consideraciones sobre otros extremos (corporaciones locales, principio de territorialidad del Derecho autonómico, Europa o el mismo valor de los Reales Decretos de Traspasos)¹⁴.

Tres datos importantes en la secuencia descrita, en su conjunto, por las Declaraciones nacionalistas:

a) Las Declaraciones suceden, contra cualquier apariencia en contrario, a muy importantes avances en la construcción progresiva del Estado autonómico.

Hablamos de la culminación de una nueva oleada de procedimientos de reforma estatutaria y de traspasos sustantivos, así en materia educativa. También del Pacto Local y sus relevantes traducciones legislativas (electoral, bases de régimen local, Tribunal Constitucional...) y de los Acuerdos alcanzados en el seno de la Conferencia para Asuntos de la Unión Europea para potenciar la implicación de las CC AA en la toma de decisiones eurocomunitarias.

b) Las Declaraciones suceden, contra cualquier apariencia en contrario, a muy importantes cambios en la situación vasca:

i) Por un lado, debe considerarse la negociación y firma de un nuevo marco político conjunto de las fuerzas nacionalistas en el escenario del País Vasco: se trata del Pacto de Lizarra/Estella entre las fuerzas nacionalistas vascas (PNV, EA y EH/HB y los sindicatos ELA y LAB, con participación también de IU-EB), sobre la “construcción nacional de Euskalherria” al margen del marco estatutario (cuyos defensores, PP y PSOE, pasan así a calificarse como “constitucionales”).

ii) Por otro lado, aunque escapando en su alcance al ámbito objetivo de estas reflexiones constitucionales, debe también tenerse en cuenta la, a no dudar, asociada a este Pacto, declaración de una “tregua indefinida y unilate-

14. Sobre estas categorías en la distribución constitucional y estatutaria de competencias, puede consultarse, por todos, L. López Guerra: “Algunas notas sobre la igualación competencial”, en *El Estado Autonómico, hoy, DA*, n. 232-233, *cit. supra*.

ral” por ETA. Se trata, en todo caso, de un suceso de inestimable trascendencia en la apreciación de la baraja de salidas hipotéticas al interminable infierno de la violencia en el País Vasco.

Recuérdese, en lo que nos concierne, cómo el Pacto de Lizarra/Estella (suscrito el 12 de septiembre de 1998 en esa localidad navarra) entrañaría una apuesta estratégica en favor del cese de la actividad armada por parte de ETA y la apertura de un proceso de confluencia de los “partidos vascos” en un denominado “ámbito vasco de decisión”, sin exclusión de ninguna de las opciones disponibles, incluida la autodeterminación, con vistas a la pacificación de Euskadi. Pues bien, parece imposible exagerar la importancia de este nuevo marco de referencia: un proceso negociador sin el fondo de las armas, sin límites. Pero imposible es también desvincular las secuencias descritas por una y otra variables: el dis-paradero del soberanismo centrífugo y la apertura de un horizonte en que la auto-determinación se vislumbre como una opción disponible para los vascos, desde la convergencia política con ese objetivo en mente, de los “partidos vascos”, esto es, los partidos nacionalistas que operan en el subsistema político vasco.

c) Las Declaraciones suceden también, finalmente, a progresos muy sensibles en la construcción europea (adopción de la Agenda 2000, entrada en vigor del euro, puesta en funcionamiento de la nueva Comisión, nuevo Parlamento y nuevo Comité de las Regiones conformes al Tratado de Amsterdam suscrito en 1997 y en vigor desde 1999).

Detengámonos ahora someramente sobre estos dos últimos puntos.

14. El segundo de los elementos citados merece ser destacado, toda vez que se perfila como una de las imaginables manifestaciones de una desaparición tendencial, con todas las dificultades que se imaginan, de la violencia y la extorsión terrorista. Porque si efectivamente ese problema desaparece, no se me alcanza por qué no va a poder plantearse sobre la mesa la redefinición constitucional de España, con la inclusión en la agenda del problema del soberanismo (un galicismo importado del debate quebequés) incluido.

En todo caso, parece un jalón innegable en el hipotético desarrollo de la política vasca, frente al marco en que hasta ahora venía desarrollándose. En ello, convergen sin duda las estrategias de los partidos nacionalistas democráticos con otros movimientos de órbita nacionalista para auspiciar, recuperando en parte postulados del inensayado “Plan Ardanza” (1997), una “reintegración” del lla-

mado “mundo de ETA/HB” (aglutinado ahora bajo las siglas EH, cambio que es a su vez consecuencia de un complejo entramado de episodios políticos, sociales y judiciales) y una “oportunidad” para su incorporación a la vida institucional democrática.

Sin duda, este “compromiso”, nunca sin embargo asumido y expresado, resulta crucial para el favorecimiento de toda opción estratégica por una paz duradera. Complementariamente, la declaración por ETA de una tregua indefinida, al tiempo que esta organización explica su vinculación al aprovechamiento de las “expectativas” abiertas para “avanzar en el pleno desarrollo de la construcción nacional de Euskalherria”, implica, cuando menos, un cese de la violencia asesina (aun cuando persista la de “baja intensidad”, fascismo cotidiano en la forma de *kale borroka*), y la consiguiente desaparición de la principal y más inmediata barrera para la colaboración política entre los llamados “nacionalismo democrático” y “nacionalismo radical”.

Por su parte, el segundo frente es igualmente relevante porque todo esto tiene lugar en un momento claro de redefinición constitucional de Europa, de incardinación en su seno de los diferentes niveles de poder territorial de acuerdo con nuevas variables de identificación colectiva (espacios de integración jurídica, lengua y cultura...), así como de redefinición (correlativa e inevitable) de las categorías constitucionales clásicas: poder constituyente, forma y material constitucional... ¿O no está sucediendo todo esto ya en Europa?

Ahora, ¿dónde situar entonces estas reivindicadas “relecturas” constitucionales o, abiertamente, sus reformas? ¿Qué debate real y qué debates virtuales confluyen en el cuestionamiento del modelo, y cuáles son realmente las opciones políticas y técnicas disponibles?

15. Para atender correctamente estos interrogantes procede reparar en el dato, en sí mismo llamativo, de que estas iniciativas, que se pretenden lanzadas hacia el futuro, aparezcan cimentadas en una prolongada cadena de esfuerzos nacionalistas por recuperar para el instrumental político, ideológico y argumentativo, aunque en ocasiones esto se haga por puertas traseras, “relecturas” de todo un rosario de conceptos viejos, que han quedado trasnochados por el decurso de la propia realidad.

Los textos definitivos de las Declaraciones de Barcelona, Gasteiz y Santiago no los reciben expresamente, pero los documentos previos de trabajo, comenta-

dos en aquellos días en los medios de comunicación, sí recuperan algunas de estas banderas argumentativas con las que los nacionalismos porfían, dialécticamente al menos, con la solución adoptada en la Constitución de 1978 para tratar el problema de la integración territorial de España en una combinatoria de unidad y diversidad¹⁵, autogobierno territorial, igualdad esencial entre españoles y solidaridad entre Comunidades Autónomas.

Este es el caso de las nociones de “soberanía compartida” o “cosoberanía” –supuestamente contendiente con una imaginariamente intocada “soberanía” de España que no es otra que la popular, la que reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado (art.1.2 CE)–. Este es también el caso de la fórmula de la definición territorial del Estado –Estado autonómico fundado en una “Constitución territorial del Estado” (P. Cruz Villalón) de la que serían parte la propia Constitución y los 17 EE AA, “normas paraconstitucionales” (F. Rubio) que no son desde luego meras “Cartas otorgadas” como rezan algunos de los documentos de trabajo de los nacionalistas–; fórmula a la que además se contrapondría la pretensión de una incierta “confederación de Estados”. Y este es el caso desde luego del recurrente *ritornello* del “derecho de autodeterminación de los pueblos”.

Vayamos entonces por partes.

i) De entrada, un tanto obsoleta parece toda confrontación sustancialista en torno a un viejo concepto de la teoría del Estado que hace tiempo que ha dejado de tener un significado unívoco: el de la soberanía (en vivo contraste con la idea de “soberanía compartida”). O con la noción *iusinternacional* de la autodeterminación. O con el recurso a la técnica de la confederación. O, ya en el paroxismo, la recuperación del mito del “pacto con la Corona”.

Sin duda, el examen de estos conceptos –y su utilización en este marco, tan políticamente condicionado– requiere cierta dosis de tiempo y de rigor, seguramente superior a aquélla de la que aquí disponemos.

Como es sabido, la idea de la soberanía se encuentra en los orígenes de la teoría del Estado contemporáneo. Ciertamente, desde entonces no ha hecho sino

15. Este es el enfoque que inspira las distintas aportaciones contenidas, por ejemplo, en la literatura disponible acerca de esta problemática, en el volumen colectivo *Unidad y diversidad de las CC AA*, Institut d’Estudis Autònomic, Barcelona, 1995, con colaboraciones de M. Herrero de Miñón, F. Tomás y Valiente, E. Aja, E. Argullol y F. De Carreras, entre otros.

evolucionar de acuerdo con las coordenadas y fines a los que sirve. A partir de Jean Bodin y de Hobbes –que argumentaron, con muy buenas razones y causas para apostar (con éxito, en la Historia) en favor del absolutismo estatal, fuere éste monárquico o fuere republicano, frente a amenazas planteadas desde los estamentos contendientes con el Rey o con el Estado–, entenderemos bajo este concepto de “soberanía” el poder originario, ilimitado e indisponible para adoptar decisiones.

A partir de ahí, resulta obvio que sólo en la pura abstracción puede llegar a hablarse de una situación teórica de plena soberanía. Una situación teórica cuya inutilidad en la práctica de los Estados contemporáneos desaconseja su uso a ningún otro efecto que el de una contienda geoestratégica en el marco de las relaciones internacionales: la única acepción pacífica de esta ideación hoy multívoca reside en su invocación para postular la igualdad, integridad territorial e independencia en el marco de las relaciones interestatales.

Por el mismo motivo, parece inútil, además de equívoco, introducir en un debate, ya de por sí falseado, conceptos en apariencia conexos o complementarios como el de “cosoberanía” o “soberanía compartida”: en el actual escenario de juridificación progresiva de las relaciones interestatales y de estructuración del poder político en diferentes escalones de poder territorial en el interior de un buen número de Estados complejos desde el punto de vista lingüístico, cultural, étnico o geofísico, al tiempo que de integración en órdenes jurídicos supranacionales, puede afirmarse que la mayoría de los Estados, si no todos, son ya, en cierto sentido, “cosoberanos” o sujetos a “soberanías compartidas”.

Formalizar estos hallazgos semánticos a través de dificultosísimas reformas constitucionales puede contribuir a espolear nuevos problemas sin resolver ninguno.

ii) En cuanto a la autodeterminación, me he entretenido ya en ocasiones anteriores en comentar la inoportunidad y el desacierto de introducir este término –una construcción del más contemporáneo Derecho internacional público– en el debate interno de los Estados democráticos¹⁶.

En efecto, a pesar de que ya después de la I Guerra Mundial comenzó a utilizarse este término en relación con territorios bajo mandato colonial, la

16. Remito aquí a mi trabajo “Nacionalismo, autodeterminación y hechos diferenciales”, en *Cuadernos de Alzate*, n. 19, Ed. Fund Sistema, 1999.

autodeterminación cobra impulso sólo tras la II Guerra Mundial y la apertura del ciclo de la descolonización y el desmoronamiento de los antiguos repartos coloniales por las grandes potencias del siglo XIX. Su recepción formal, como principio constitutivo del nuevo orden internacional entonces inaugurado, se producirá con la Carta constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, y con la Resolución adoptada por su Asamblea General conocida como Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), firmada en París el 10 de diciembre de 1948.

Con posterioridad, una miríada de textos alumbrados en el seno de esta Organización –Resoluciones 1415 y 2625 de su Asamblea General, junto con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de Nueva York (19 de diciembre de 1966)– recuperaron su importancia en la legitimación democrática del proceso de descolonización. Pero ese es su contexto y su límite: auspiciar el acceso a la condición estatal de aquellos pueblos hasta entonces sometidos a una regla de sujeción a un Derecho extranjero, desde una potencia colonial que les negaba la más elemental participación política en la definición del propio destino colectivo.

De modo que, aun cuando estos textos hayan sido incorporados en ocasiones al sistema de Derecho interno –como es el caso de España, que ha incorporado la DUDH y el Pacto del 66 por vía del art.10.2 CE–, no puede en rigor afirmarse que esto comprometa a España a auspiciar en el orden interno la “autodeterminación de sus pueblos”, precisamente porque esa misma Constitución, democráticamente legitimada, se funda sobre el reconocimiento de un titular indiviso de la soberanía: el pueblo español (art. 1.2 CE), a todos y cada uno de sus miembros individuales –ciudadanos libres e iguales en derecho– se les garantiza el derecho de participación política sin trabas ni discriminaciones.

Ningún futuro puede predicarse, por tanto, de una alegación de este principio en el marco de Estados democráticos cuya desintegración o desagregación no puede venir protegida por el Derecho internacional público, y en los que la “autodeterminación” se ejerce continuamente en un proceso democrático con todas las garantías para la libre expresión, agregación y participación política a favor de una pluralidad de opciones. Ninguna regla de Derecho internacional –uno de cuyos fines es la estabilidad del orden internacional y el respeto a las fronteras e integridades territoriales de los Estados reconocidos– ampara, pues, la voluntad de tensionar la unidad constitucional o la continuidad de Estados democráticos en los que las libertades de expresión y de

asociación política y los derechos de participación estén plenamente asegurados sin discriminación.

Por su parte, la incorporación meramente formal del derecho de autodeterminación en el marco jurídico del constitucionalismo soviético (desde la primera Carta, de 1918, a la Constitución de la URSS de 1977) no altera un ápice la validez de este aserto: pocas dudas pueden haber del carácter virtual de este reconocimiento en el federalismo soviético, carente por lo general de garantías efectivas para la realización de los principios y del reparto de poderes que sus textos proclamaban.

Por lo demás, no debe ignorarse que la autodeterminación no es en rigor un derecho, sino una pretensión política. En efecto, es sabido que, en Derecho, no puede hablarse de derechos subjetivos –sean de titularidad individual o colectiva– sin un régimen jurídico de reconocimiento, aseguración de ejercicio y garantías frente a eventuales violaciones. La alegada vindicación de una “autodeterminación” a la que supuestamente tendrían “derecho” ciertos colectivos nunca del todo definidos, prescinde de toda consideración de estas cuestiones jurídicas sin las cuales el “derecho” no ha sido nunca sino la expresión desnuda de la voluntad del más fuerte: –¿Quién es, ante todo, el “pueblo vasco”: los actuales vecinos administrativos de Euskadi, o éstos más los navarros o más los vasco-franceses de los territorios irredentos del llamado “Euskadi norte”, o sólo los que manifiesten su favorable disposición a contribuir a la llamada “construcción nacional de Euskalherria”, con exclusión por tanto de vascos no nacionalistas, “menos vascos” que los otros?–. ¿Y cómo se articularía el ejercicio del “derecho”? ¿Con qué preparativos, condiciones y garantías? ¿Cuántas veces? ¿Pacificaría su ejercicio, fuera cual fuera el resultado, la vindicación nacional que lo trajo a colación?¹⁷.

Llegados a este punto, parece del todo recomendable atender aquí al *case-study* que presta la peripecia del soberanismo quebequés en la federación canadiense¹⁸. Atiéndase muy especialmente a la, en varios sentidos ejemplar y sumamente instructiva, jurisprudencia sentada sobre las limitaciones del principio de

17. Sobre la problemática jurídica de la autodeterminación de los pueblos y la pulsión nacionalista, puede acudirse, por todos, a J. Rupérez: *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, Madrid, 1995; S. Ruiz Rodríguez: *La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos*, CEPC, Madrid, 1999.

18. A este respecto, puede verse una síntesis en J. F. López Aguilar: “Quebec & ROC: actualización del debate federal canadiense”, *Autonomías*, n. 23, 1998, pp. 221 ss; A. Saiz Arnáiz: *Estado federal y estatuto particular. La posición constitucional de la provincia de Quebec en la federación canadiense*, IVAP/ M. Pons, Madrid, 1997.

autodeterminación en un marco democrático constitucionalizado a través de un pacto federativo como es el canadiense, dictada por el Tribunal Supremo federal de Canadá (TSC) el 20 de agosto de 1998 con ocasión del Reference case: *Re Secession*.

En esa importante ocasión, el TSC se enfrentaba a un caso de jurisdicción consultiva, una competencia típica de jurisdicción constitucional, convocado para ello por el Gobierno federal. El problema jurídico planteado por la latente amenaza de un tercer referéndum sobre la cuestión de la soberanía quebequesa ya había sido abordado con ocasión del llamado *Bertrand case* (*Guy Bertrand vs Quebec*, 1995), pero nunca antes frontalmente se había encarado el TSC con las tres muy directas interpelaciones en que consistió la consulta del caso que nos ocupa: **a)** ¿Es la autodeterminación un derecho contemplado en el ordenamiento federal canadiense?; **b)** ¿Puede entenderse amparada por la recepción canadiense del Derecho internacional en la materia?; **c)** ¿Y en caso de contradicción, cuál regla debe prevalecer?

Haremos abstracción aquí de cualesquiera consideraciones formales, procesales y hasta de las diferencias de encuadre de la cuestión de la distinta validez y alcance de un referendun consultivo en los casos canadiense y español, para centrarnos en las lecciones desprendidas de la construcción jurisprudencial del TSC en este caso. La respuesta a las dos primeras interrogaciones va a ser no; huelga por tanto abordar la tercera. Pero lo importante, más que el fallo, es el razonamiento.

El TSC va a confirmar que un pacto federativo es una urdimbre de compromisos recíprocos, lealtades y expectativas. Ninguna unilateral disposición de la voluntad puede oponerse aquí, inmatizadamente, a la red multilateral que todo contrato federal entraña. No cabe pues, en Derecho constitucional federal, una “secesión unilateral” impuesta al todo a partir de una declaración unilateral de independencia (UDI) desde una de las partes de ese todo, incluso si su legitimación reside en un referéndum. Ahora bien, una Constitución democrática se funda en una serie de principios –no en uno sólo–: decisión por mayoría con respeto de las minorías, imperio de la ley y del Derecho, libertad y revocabilidad de todas las decisiones.

Quiere decirse con ello que una “clara mayoría” en un referéndum quebequés sobre la soberanía de la provincia francófona de Canadá encierra, en teoría democrática, una orientación suficiente para desprender un mandato de negociación democrática a todas las partes implicadas; no solamente pues Quebec,

sino las restantes provincias, la federación en suma. Una eventual secesión de Quebec afecta a todas las partes del todo hasta ese momento, de modo que su sujeción a la regla del Derecho democrático exige una apertura dinámica de procedimientos y garantías, sobre cuya conducción el TSC no puede pronunciarse: es una cuestión política y política ha de permanecer su dilucidación en la práctica, del mismo modo en que política es la determinación de cuándo una mayoría es suficientemente “clara”.

Tampoco la pertenencia de Canadá a un orden internacional legitimaría por sí solo el alegato de la autodeterminación por ningún “pueblo quebequés” opuesto al “pueblo canadiense” o del “resto de Canadá” (ROC). Quebec no es en modo alguno un pueblo oprimido o sujeto a una regla exterior carente de legitimación interna: los ciudadanos quebequeses se expresan, actúan y participan políticamente con plenitud de derechos respecto a los demás canadienses, disfrutando, además, de los sustantivos niveles de autogobierno y decisión propios de todo subsistema en una Unión Federal: amplias competencias legislativas, ejecutivas y hasta jurisdiccionales en ámbitos que se corresponden con su identidad lingüística, cultural, religiosa, política, jurídica e institucional. Ninguna autodeterminación puede pues privilegiar al ciudadano o al pueblo –el colectivo– quebequés por encima o más allá de las que le correspondan a cualesquiera otros sujetos en la federación.

En conclusión, un cambio del *status quo* es democráticamente pensable y, desde luego, legítimo. Sólo que debe adquirir carta de naturaleza en el Derecho democrático merced a los procedimientos y vías compatibles con la democracia misma y con la naturaleza federal de su ordenamiento constitucional: no unilateralmente ni recurriendo a la “fuerza normativa de lo fáctico”, principio de efectividad de las “situaciones de hecho” que, en Derecho internacional, no puede aspirar a validar *ex post facto* una ilegalidad o antijuridicidad perpetrada a ese propósito¹⁹.

Como vemos, las enseñanzas comparadas no son despreciables. La insistencia en la rigurosa legitimación democrática de cualquier hipotética reestructuración desde dentro de un pacto federativo, el énfasis puesto en la sujeción a Derecho de todos los pasos negociales tendentes a redefinir el marco de relacio-

19. Sobre este interesante episodio constitucional canadiense, remito aquí a mi comentario a la sentencia *Re Secession del TS canadiense*: “Reflexiones a propósito de la reciente sentencia del TS de Canadá acerca de la secesión de la provincia de Quebec”, en *Repertorio Aranzadi del TC*, n 16, diciembre 1998, pp 27 ss.

nes y los vínculos jurídicos –derechos y obligaciones– resultantes de esa redefinición, nos hablan de la importancia del respeto a lo pactado y a las expectativas legítimas de todos los actores en un ordenamiento complejo. Tal es el caso de Canadá y tal es el caso de España.

Pero nos habla también, no hay que ignorarlo, de la importancia de hacer del Derecho democrático, de sus garantías y sus procedimientos, el único instrumento válido, el único camino aceptable para recorrer la distancia entre el antes y el después, el ahora y el mañana, la unión o la separación, la autonomías o la “soberanía” en cualesquiera variantes con que se quiera imaginar la cota del propio autogobierno.

Porque, hasta que los hechos no demuestren lo contrario, esa continúa siendo una diferencia capital entre los casos canadiense y español de soberanismo centrífugo.

Allí, ninguna violencia ni fascismo cotidiano o de baja intensidad han interferido en muchos años disfuncionalmente el debate; aquí, ninguna garantía puede razonablemente inferirse, a partir de las evidencias dictadas por la realidad (especialmente en el País Vasco), de que un procedimiento democrático, rigurosa y exclusivamente atenido a los principios de respeto a las decisiones libres de una mayoría respetuosa de las opiniones de las minorías, pacifícense el apetito de una ambición nacionalista... sin disparar otros problemas de mucho peor perfil y más difícil solución como ha sucedido en otros casos –y no remotos, sino europeos– de desbocamiento confrontacional de varias, y diferentes, “identidades nacionales” dentro de un mismo suelo.

iii) Por su parte, el rescate de la fórmula de la confederación no deja tampoco de suscitar espesas perplejidades.

La confederación, como es sabido, es una forma de Derecho internacional público, una modalidad de cooperación interestatal, a través de un órgano conjunto, basada en la regla de la unanimidad y sólo respecto de aquellos actos y ámbitos de decisión previamente pactados en la Carta confederacional. De ahí que, normalmente, no pueda hablarse de la existencia de un nuevo Estado, sino de una confederación de Estados que retienen, por lo tanto, su soberanía intocada. La Carta confederacional no es tampoco, en rigor, una Constitución, sino una cualificada variante de tratado internacional. Además, la confederación no establece relaciones directas con los ciudadanos de los Estados miembros, sino que se realiza a través de éstos y de sus aparatos administrativos.

De modo que una primera diferencia a destacar respecto a la situación española consiste en que, en todo arreglo confederacional, el punto de arranque lo presta una pluralidad de Estados soberanos, no un Estado previo, máxime si previamente estructurado conforme a un patrón marcadamente federal –“federalismo con hechos diferenciales”, lo ha llamado E. Aja–, como es el caso del Estado de las Autonomías en España. De hecho, la operación desde el punto de vista histórico suele describirse al contrario: de la confederación (*staatenbund*) se transita, por buenas y sabias razones, hacia la Unión federal o al Estado federal (*Bundestaat*).

Por lo demás, más allá de diatribas puramente doctrinales, no resulta nada pacífico encontrar en el mundo contemporáneo una sola confederación: la todavía llamada Confederación Helvética (así formalizada en 1848) es, desde su Constitución de 1874, un Estado federal. Por su parte, la Confederación de Estados Independientes derivada de la implosión de la antigua Unión Soviética en 1991, parece una más bien virtual plataforma de aseguramiento colectivo del viejo arsenal nuclear.

Llamativamente, sólo quizá la Unión Europea, en tránsito hacia una nueva forma constitucional emergente genuina y carente de ensayo, pudiera considerarse una modalidad actual de confederación de Estados con claros indicios –muy resistidos desde diversos frentes, como siempre sucede en estos casos– de incipiente federativa.

En efecto, su capacidad para producir importantes decisiones (también de índole normativa) por mayorías cualificadas, así como su amplio acervo de Derecho propio, impuesto uniformemente con primacía y efecto directo, incorpora a todas luces un rasgo protofederal, alimentado además por el carácter de destinatarios directos del ordenamiento jurídico de que en la UE disfrutaban los ciudadanos. Aun así, no pudiendo afirmarse que la “Constitución europea” –metáfora de extendido uso en la jurisprudencia del TJE y en la doctrina– se proyecte por encima de las Constituciones de los Estados miembros, no resulta apropiado calificar de “federal” el orden supranacional de la Comunidad.

En todo caso, sí puede decirse que la confederación, como sucede con el principio de autodeterminación, no es en rigor una categoría operativa en Derecho constitucional. Su emplazamiento en el marco del Derecho internacional público nos da cuenta de la necesidad de contar previamente con el reconocimiento de una pluralidad de Estados, sujetos de Derecho internacional, en disposición de negociar y convenir un *covenant* confederativo para el ejercicio en común de

determinados extremos de “cosoberanía”. Resulta difícil imaginar la receptividad de estos dispositivos en la situación española, por más que estiremos el chicle de nuestra imaginación al servicio de objetivos de ingeniería política –“construcciones nacionales” no impuestas por ninguna “naturaleza de las cosas”– o de ingeniería constitucional (abriendo un proceso de revisión de alcance de nuestra Constitución de 1978, con todas las dificultades que encierra el procedimiento agravado del art.168 CE).

iv) Para concluir, el “Pacto con la Corona” trae al debate una curiosa locución rescatada de las sombras de nuestro Derecho histórico.

Cierto que este tipo de locuciones continúan dando juego en otros lares y pagos –es el caso, manifiestamente, de las virtualidades jurídicas de la Corona como persona de Derecho en el ordenamiento constitucional del Reino Unido–, pero, una vez más, no parece que los voluntariosos o voluntaristas esfuerzos de algunos teóricos por validar entre nosotros las imágenes del imperio austrohúngaro, la doble corona de San Esteban o la unión personal ensayada en la historia puedan resultar de provecho en una situación que, entre otras cosas, se caracteriza por haber consagrado en una Constitución escrita, normativa, vinculante y jurisdiccionalmente garantizada –lo que no es el caso de la Constitución británica, como tampoco lo fue del viejo imperio austrohúngaro– la razón democrática como única y excluyente fuente de legitimación de origen y de ejercicio de todos los órganos del Estado... y de los poderes de éstos, sean simbólicos o no.

Y simbólicas son, huelga recordarlo ahora, y metarrepresentativas, las funciones que nuestra Constitución de 1978 ha residenciado en el Rey (arts. 56, 62 y 63 CE), actos debidos requeridos de la contrafirma o refrendo del titular de aquel órgano políticamente responsable que, por lo mismo, asume el deber de responder frente a la irresponsabilidad del titular regio de la Corona. No deja de resultar pirueta o paradoja el que los nacionalismos, autoenclaustrados siempre en su propio psicodrama frente a frente con la historia, apuesten por recuperar alguna dimensión funcional para con el órgano constitucional Corona capaz de trascender este encuadre simbólico y reductivo. Que es, desde la razón democrática, el único que se halla en disposición de neutralizar cualquier potencial deslegitimación de esa fórmula de definición de la jefatura del Estado constitucional contemporáneo.

16. Lo cierto, en definitiva, es que estas líneas discursivas sólo resultan comprensibles a la luz de su intención política, su vis reformadora de los arreglos y equilibrios constitucionalizados –lo que, repetimos resulta por supuesto legíti-

mo– y de su entrecruzamiento con los persistentes problemas de financiación del Estado de las Autonomías.

Todo ello nos invita a una reflexión profunda sobre la teoría del Estado, y en particular de los Estados compuestos, así como sobre el fenómeno de la integración jurídica supranacional, en estas postrimerías del siglo XX y alborar del XXI²⁰.

17. La más recomendable (–si no, en rigor, la única–) vía de tratamiento de los problemas descritos, en pos de una solución que sea digna de confianza, puede provenir honestamente de una reforma constitucional prospectiva... y tristemente inviable.

Reformar la Constitución, con toda sus incertidumbres y dificultades técnicas y políticas, es innegablemente el reto que aquí subyace.

Lo primero, por supuesto, aprovechar para eliminar todo lo que de inconfe-sadamente transitorio hay en el Título VIII de la CE (que es, a poco que se lo examine, una verdadera enormidad).

Readecuar el marco normativo al itinerario ya cubierto y a las nuevas necesidades planteadas en el camino. Reformar el Senado como cauce de participación de las partes en el todo; abrir la UE a las CC AA, retocar quizá la posición de las corporaciones locales y su autonomía local; reordenar los equilibrios económico-financieros del sistema (abrir la corresponsabilidad de las CC AA)... son los desafíos a “atacar” de esa nueva llamada a la mesa constituyente (metáfora esta, por cierto, nada inoportuna a la luz de lo mucho que se blasona de cuánto de la Constitución se coció, hace más de 20 años, en opíparas y largas cenas en restaurantes de Madrid y otros cenáculos).

La “magia” debe consistir pura y sencillamente en desnudar a la CE no sólo de Derecho transitorio sino también, más importante, de todo lo que sea constitucionalismo de las partes y no constitucionalismo del todo. Esa es nuestra diferencia, y no el *quantum* de descentralización, con la Constitución de los EE.UU de 1787 o con la *GrundGesetz* de Bonn de 1949.

20. En torno a esta categoría jurídica, propendente a la “construcción constitucional de Europa”, puede acudir a P. Pérez Tremps: *Constitución Española y Comunidad Europea*, Civitas, Madrid 1994; A. López Castillo: *Constitución e integración*, CEC, Madrid, 1997.

Dicho sea con claridad: no hay ninguna otra Constitución en el entorno habitual de la comparación en la que sean registrables niveles de presión análogos, de manera sostenida, sobre la Constitución del todo como presupuesto jurídico y garantía de su unidad; precisamente porque lo que aquí está en discusión no es el poder del todo (por lo demás, siempre expansivo, tal y como evidencia el federalismo comparado)... sino el poder de las partes en conflicto, en pugna competitiva o en detrimento del todo, que es lo que ha caracterizado –y repetimos, ello es dato de la realidad objetiva, no derivación subjetiva o actitudinal– la dimensión abierta de nuestro proceso autonómico fundado en el principio dispositivo.

Esta red de elementos interrelacionados explica en buena medida que se haya desdibujado entre nosotros la elemental dimensión de la Constitución no sólo y exclusivamente como norma suprema, fundamental y superior de nuestro ordenamiento –idea que, por rompedora con nuestras precedencias, necesitaba ciertamente ser subrayada con énfasis– sino como resultante de un gran pacto político (*covenant, arrangement, deal, compromise...*) para la integración de una comunidad política históricamente formada desde el pluralismo político y la diversidad territorial.

Es ahí donde, quizá, se halla la diferencia crucial de nuestro proceso con respecto a otras experiencias de distribución territorial del poder; la clave de nuestros activos y pasivos, nuestra gloria y miseria. Eso es lo que, a la luz de 20 años transcurridos y tantas metas alcanzadas, conviene acometer ahora²¹.

18. Sustituir, en suma, los mimbres de una situación de emulación competitiva, nacionalismos desagregadores o centrífugos –y, a veces, cómo no, una y otra mezcladas con oportunismo político– por los de un Constitucionalismo integrador para un Estado compuesto, plural, plurinacional, plurilingüístico y pluricultural. Compatible e integrador de diferencialidades y bilatellarismos completivos, si no correctivo o moduladores, de la unidad esencial y del multilateralismo participativo que deben caracterizar, en su original diseño, a nuestro Estado autonómico²².

21. Desde esta perspectiva, resultan esclarecedoras las propuestas formuladas por F. Balaguer en “La constitucionalización del Estado autonómico”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n. 9, Univ. de Murcia/Asamblea Regional, 1998.

22. Para una teorización sobre esta función integradora de la Constitución, desde la particular óptica de la estructura territorial, acúdase, por todos, a E. Alberti Rovira: “Estado autonómico e integración política”, en *DA*, n. 232-233, *cit. supra*.

Y todo ello consignado, protegido y garantizado por una Constitución funcionalmente federal, la Constitución del todo, de la unidad esencial del Ordenamiento/sistema y la igualdad entre españoles.

Un salto en definitiva hacia un sistema federal menos inconfeso y disfuncional, más maduro y responsable, más solidario y, al tiempo, más diferencialista, más asimétrico y en esa misma medida más respetuoso con la necesidad igualitaria de tratar desigualmente a los desiguales e igualmente a los iguales²³.

La síntesis, como se ha apuntado en la doctrina, es Estado federal y hechos diferenciales solidarios, no competitivos ni desagregadores ni centrífugos. No “deconstrucción de España”. Siquiera sea porque España sigue siendo necesaria para garantizar la redistribución de riqueza y renta interpersonal e interterritorial.

Porque, después de todo, ¿qué otra cosa, si no, es un Estado a estas alturas?

Pero, como decía, no parece que esos cambios sean nuestra tarea de mañana por la mañana... ni la de pasado mañana.

23. De entre las aportaciones que, más recientemente, sintetizan el debate en torno a estos vectores de integración y unidad en la diversidad, puede acudir al volumen colectivo editado por el MAP *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, INAP, Madrid, 1997 (con colaboraciones de G. Trujillo, L. López Guerra, J. García Roca, E. Álvarez Conde, F. De Carreras Serra y T. Freixes Sanjuan); asimismo, puede verse el n. 47 (II), 1997, de la *RVAP*, monográfico sobre “Simetría y Asimetría en el Estado de las Autonomías”, con trabajos de J. García Roca, R. Jiménez Asensio, L. López Guerra, P. Lucas Murillo, J. M Castells y A. Sáiz Arnáiz.

LA “COMISIÓN GENERAL DE CABILDOS INSULARES” EN EL
MARCO DE LAS MODIFICACIONES RECIENTES DEL ESTATUTO
DE CANARIAS CONCERNIENTES A DICHAS CORPORACIONES

Gumersindo Trujillo Álvarez

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de La Laguna

SUMARIO

1.- Antecedentes

1.1. Actualidad e interés del tema

*1.2. Descentralización territorial del acervo competencial autonómico
y ordenación de la representación política en un contexto archipe-
lágico*

*1.2.1. Los Cabildos insulares y la descentralización territorial
autonómica*

*1.2.2. La fragmentación insular y la expresión unitaria del
pueblo canario*

*2.- Actividades ordenadoras realizadas con anterioridad a la reforma del
Estatuto*

2.1. Descentralización territorial de las competencias autonómicas

*2.2. Limitada intervención de la normativa autonómica en la ordena-
ción del sistema electoral*

3.- Modificaciones estatutarias concernientes a los Cabildos insulares

3.1. Modificaciones de su régimen estatutario

3.2. Su consideración como “instituciones de la Comunidad”

4.- La Comisión General de Cabildos Insulares

4.1. Naturaleza y caracteres

4.2. Composición y funciones

4.3. Significación en el sistema institucional autonómico

1.- Antecedentes

Entre las innovaciones institucionales más llamativas incorporadas a las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias en la reciente reforma de su Estatuto de Autonomía figura la Comisión General de Cabildos Insulares. Se trata de una Comisión parlamentaria que no tiene equivalente en ninguno de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y que obedece al carácter archipelágico en el que se asienta la Comunidad canaria y, más específicamente, al peso de las Corporaciones insulares en la vida institucional de Canarias. Indirectamente, aunque con relevante significación en la lógica institucional del sistema político autonómico, refleja también las dificultades de articular una adecuada representación parlamentaria de un «pueblo canario» *jurídicamente* integrado por el colectivo de los ciudadanos españoles con vecindad administrativa en alguno de los ochenta y siete municipios de Canarias (así como los residentes en el extranjero que hubiesen tenido y acreditado adecuadamente su última residencia en Canarias) del que *sociológicamente* forman parte poblaciones insulares de muy desigual entidad numérica.

Dicha Comisión, por otra parte, se incluye de manera tardía en el diseño reformador del Estatuto mediante enmienda presentada en las Cortes Generales durante la tramitación de la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, por la que se instrumenta dicha reforma. Ello determina la inexistencia de debate acerca de la misma en el Parlamento autonómico al no figurar en la Propuesta sobre la que en su día estuvieron de acuerdo todas las fuerzas políticas en él representadas, con la notable excepción de la modificación de las barreras electorales.

1.1. Actualidad e interés del tema.

Conviene recordar que entre los principales problemas institucionales de la Comunidad autónoma Canaria en relación con sus instituciones de autogobierno figuran de manera destacada los que se refieren a la *distribución y organización territorial del poder autonómico* y a la *racionalización de su sistema electoral*. Se trata, evidentemente de dos problemas de diferente naturaleza y significación, puesto que una cosa es asignar competencias autonómicas a diferentes sujetos territoriales, (cuestión en la que entran en juego las expectativas de los Cabildos a ser beneficiarios de esa distribución), y otra bien distinta es la ordenación de la representación en el Parlamento autónomo (en la que fundamentalmente se discute el número de escaños sobre los que han de decidir los electores de cada Isla –supuesto el carácter insular de la circunscripción electoral–, así como otras cuestiones concernientes a la organización electoral, entre ellas, las que se refieren a la magnitud que han de tener las barreras excluyentes de aquellas forma-

ciones políticas que no las rebasen en la correspondiente asignación de dichos escaños). Pero, siendo problemas distintos, no es del todo casual que en la economía de la reforma del Estatuto se evidencie, como luego se ha de ver, cierta conexión objetiva entre el modo de entender la presencia del pueblo canario en las instituciones de autogobierno y, de otra parte, la que deben tener en estas mismas instituciones las entidades insulares. No es de extrañar, pues, que una de las innovaciones más llamativas de dicha reforma sea, precisamente, la que prevé la creación en el Parlamento autónomo de esa Comisión General, nuevo órgano en el que se ha querido ver –dicho esto con todas las cautelas con la que se hace y después se explica– algo así como la prefiguración de un embrión o sucedáneo de Segunda Cámara parlamentaria de carácter territorial.

1.2. Descentralización territorial del acervo competencial autonómico y ordenación de la representación política en un contexto archipelágico.

Tanto la articulación territorial del poder autonómico como la ordenación de la representación parlamentaria se hallan evidentemente condicionadas por unos presupuestos estatutarios que dejan un espacio normativo relativamente importante a disposición de los poderes autonómicos. Aunque también esos mismos presupuestos suponen unos límites jurídicos con los que tropieza toda pretensión de abordar estas cuestiones desde el mero voluntarismo político.

En nuestra Comunidad autónoma esos condicionantes estatutarios –que son, con toda evidencia y en buena medida, reflejo de un substrato institucional-archipelágico– son asimismo expresión del “consenso autonómico” que hizo posible su acceso al autogobierno. En sus perfiles actuales, esos condicionantes reflejan igualmente la renovación de ese consenso que tiene lugar con ocasión de la Propuesta de reforma del Estatuto elaborada por el Parlamento de Canarias y posteriormente aprobada por las Cortes Generales con algunas significativas modificaciones. Por eso resulta necesario tener en cuenta en el análisis de las reformas llevadas a cabo las razones en las que se asientan sus formulaciones, originarias o renovadas, puesto que son ellas las que dan la medida de la percepción de los problemas que el legislador estatuyente pretendió resolver y de las nuevas perspectivas con las que esos mismos problemas se ven tras las experiencias de tres lustros de autogobierno y dos décadas de régimen constitucional, con un Estado autonómico como muy cualificado elemento de ese régimen.

1.2.1. Los Cabildos insulares y la descentralización territorial autonómica.

Durante setenta años de este siglo, los Cabildos insulares han constituido la expresión de lo autóctono en relación con las instituciones político-administrativas del Estado centralista. El que ello haya sido así –el que en un panorama polí-

tico-territorial dominado por el centralismo del Estado se hayan atenuado sustancialmente sus lógicas y rígidas consecuencias uniformizadoras para crear nuestros Cabildos— es buena prueba de la necesidad institucional de estas Corporaciones y de los innegables fundamentos históricos y geográficos en los que se asienta su existencia. Por eso puede decirse que las Corporaciones insulares responden a exigencias que derivan de nuestra realidad geográfica y, asimismo, de la entidad político-social de la Isla. Así lo corrobora su recreación en 1912 —en un contexto bien distinto del que tuvieron en el Antiguo régimen— como una especialidad de la Administración local correspondiente a un Estado unitario y centralista¹.

Al afirmarse durante ese largo período como el espacio institucional propio característico de nuestro Archipiélago, los Cabildos evidencian igualmente lo artificioso del espacio provincial en nuestro contexto. De ello toma buena nota la Constitución, adicionando al esquema general de la Administración local, la singularidad de los Archipiélagos, al disponer que en ellos “las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”. Desde esa consideración constitucional, el Estatuto añade ciertos aspectos innovadores que dotan a las Corporaciones insulares de unas características que si, por una parte, suponen, como no podía ser menos, la consagración de la condición de “Administraciones locales” que siempre tuvieron, suponen por otra nuevos y relevantes perfiles, en congruencia con la profunda transformación de las estructuras territoriales significada por el complejo Estado autonómico de nuestro tiempo. Era lógico, pues, desde la perspectiva de su asentada presencia en nuestro panorama institucional, que tras el retorno al régimen constitucional, y una vez celebradas las primeras elecciones locales democráticas, las fuerzas políticas mostrasen una acusada preocupación por asegurar a los Cabildos una posición relevante en las estructuras institucionales autonómicas.

Ese empeño no era nada fácil de concretar en la Norma estatutaria y en su desarrollo. Una primera dificultad provenía de la consideración constitucional

1. Sobre los Cabildos en el Antiguo régimen sigue siendo válido el clásico trabajo de Leopoldo de la Rosa, *Evolución del régimen local en las Islas Canarias*, Madrid, IEAL, 1946. También continúan siendo de obligada cita los *Estudios de Derecho Administrativo especial canario* (aula de Cultura del Cabildo Insular de Tenerife, vol. I, 1967) dirigidos por Alejandro Nieto. En la bibliografía más actual —aunque anteriores ambos a la definitiva aprobación de la reforma por las Cortes Generales— puede consultarse: A. Domínguez Vila, “La reforma del Estatuto de Canarias y la posición de los Cabildos insulares”, en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, nº 19 (1994) y el comentario de M. J. Sarmiento Acosta, a los preceptos estatutarios correspondientes a los Cabildos (en la originaria versión de la Norma institucional autonómica), en J. Varona (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Madrid, ICAP / M. Pons, 1996, pp. 193-227.

de las Islas como piezas o elementos del "régimen local", lo que impedía cualquier pretensión integradora de las mismas o de sus Cabildos en las nuevas estructuras organizativas de la Comunidad autónoma con un *status* derivado íntegramente del Estatuto (y, por ello, plenamente disponible en vía de reforma) y no directamente condicionado por la Constitución, como efectivamente ocurre. Esto tenía la doble consecuencia de limitar las opciones del legislador estatuyente y asegurar un reducto indisponible a la autonomía insular.

Por otra parte, la descentralización política del Estado tenía como destinatarios de la misma unas Comunidades autónomas concebidas como Entes político-territoriales con intereses generales a su cargo que trascienden del ámbito del régimen local. En nuestro caso, ello determinaba la inserción de un referente político-territorial de carácter suprainsular, a modo de espacio político interpuesto en las relaciones que hasta entonces mantenían las islas y sus Cabildos con las instituciones centrales del Estado. De suerte que, en adelante, los interlocutores principales de esas instituciones centrales dejarán de serlo los Cabildos insulares –prácticamente, los de Tenerife y de Gran Canaria (no sin ocasionales interferencias de los correspondientes Gobernadores civiles)–, ocupando su lugar la Comunidad autónoma, concebida como expresión política unitaria del pueblo asentado en la pluralidad territorial canaria, en una posición sustancialmente diversa a la de todos los entes del régimen local citados, al compartir con el Estado-aparato o Estado central el poder político global del Estado-ordenamiento.

En correspondencia con este nuevo horizonte, los autores del Estatuto orientaron la vertebración de las Islas y de sus respectivas Corporaciones con las nuevas instituciones en la doble dirección de asegurar un *status* conveniente para los Cabildos en sus relaciones con el nuevo dispositivo autonómico, al tiempo que se esfuerzan por asegurar en la Cámara autonómica una representación "equilibrada" que tenga en cuenta la desigual población de las Islas. Ambos objetivos tenían que adaptarse a unos condicionantes constitucionales que excluían de raíz cualquier pretensión maximalista.

El primero de estos objetivos –la inserción de los Cabildos en las estructuras institucionales de la Comunidad autónoma– debía contar con la diferente naturaleza de las Entidades territoriales que conforman la organización territorial del Estado (art. 137, CE) y, en concreto, con la imposible confusión de la identidad constitucional de las mismas y, por consiguiente, de los intereses públicos que, respectivamente, están a cargo de la Comunidad y de los Cabildos.

Es bien sabido –acabamos de recordarlo– que las Comunidades autónomas son sujetos político-territoriales con los que, por mandato constitucional, se comparte el poder político del Estado, circunstancia que determina que las mismas asuman aquellas competencias que resultan adecuadas a los fines que estos nuevos Entes políticos tienen a su cargo. De esas competencias, por tanto, no pueden desapoderarse, a menos de comprometer el diseño constitucional de organización territorial del Estado. Y aunque esto no siempre se ha entendido o querido entender adecuadamente, la verdad es que la regulación constitucional y estatutaria no impedía ni impide contar con las Corporaciones insulares, concretamente con los Cabildos, para el logro de los fines de la Comunidad autónoma. Aunque resulta claro que ello ha de hacerse dentro de unos límites que impiden toda confusión entre los planos territorial-autonómico y local-insular.

De ahí justamente el modelo de relación previsto por el Estatuto en un primer nivel de concreción. De ahí, también, los condicionantes que han operado sobre los legisladores autonómicos en las ocasiones en las que han intervenido al respecto. De ahí, en fin, que la reforma del Estatuto haya procurado aminorar esos condicionantes y limitaciones abriendo cauces a nuevos ajustes del modelo relacional originario a través de su participación en el Legislativo autonómico por medio de la Comisión General de Cabildos Insulares, la consideración de los mismos como “instituciones de la Comunidad”, y, asimismo, mediante la reserva de su organización y funcionamiento a una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias “en el marco de la Constitución”.

1.2.2. Fragmentación insular y expresión unitaria del pueblo canario.

Desde otra perspectiva, la búsqueda de una representación que facilitase adecuadamente la integración del “pueblo canario” en las instituciones autonómicas planteaba –y por lo que después se dirá sigue planteando– el complejo problema de asegurar que su representación parlamentaria no ignorase los condicionantes reales significados por el asentamiento insular sustancial y acusadamente desigual de nuestra población. Pues siendo innegable que la Constitución permitía atender a las diversidades territoriales en los términos de su art. 152.1, era harto dudoso que en esa previsión constitucional tuviese cabida, sin forzar sus términos, la inversión significada por la ordenación de una representación que por mandato constitucional debe ser “proporcional”, aunque corregible por factores territoriales, y que, pese a ello, en su ordenación estatutaria, más bien parece transmutada en una representación “territorial” con correctivos proporcionales.

Es verdad que, en apoyo de esa particular inteligencia de los textos constitucionales, se han empleado argumentos políticos que, al menos en apariencia, tie-

nen un peso innegable. Así, se ha aducido, la necesidad de disipar recelos y temores a la preponderancia de las Islas "mayores" en extensión y/o población por parte de unas Islas "menores" que, en el momento de la elaboración del Estatuto, se sentían tradicionalmente preteridas u olvidadas; o bien, la incidencia equilibradora de la actividad inversora autonómica en las Islas periféricas (actividad supuestamente vinculada a pactos, acuerdos o meras conveniencias políticas relacionadas con el potencial político derivado del número de escaños a elegir en cada una de ellas), u otras argumentaciones extrajurídicas de semejante tenor.

Sin embargo, no se ha destacado suficientemente que los objetivos políticos que traslucen esas argumentaciones –eliminación de los recelos sobre hipotéticos riesgos neo-centralistas; corrección de desequilibrios económicos, sociales, culturales e históricos; expresión de una "voz propia" en los nuevos ámbitos políticos del Archipiélago, etc.–, pueden también alcanzarse –complementariamente, si se quiere– por otras vías institucionales que no descarguen de modo tan acusado sus costes en la representación. Porque, fiándolo todo a las virtualidades del sistema electoral, se olvida –no siempre, quizá, inconscientemente– que la formación de una voluntad política libre de las interferencias distorsionadoras –que derivan de ignorar en las correspondientes argumentaciones que "las islas" no son totalidades homogéneas, inmunes a las divisiones y confrontaciones ideológicas–, tiene mucho que ver con el sistema de partidos y con las características de estas formaciones.

En cualquier caso, lo cierto es que, en buena parte, los problemas más importantes planteados en estos años en relación con la formación de una voluntad política autonómica estable y atenta al interés de la Comunidad autónoma, sin injustificadas desviaciones, algo tienen que ver con una solución estatutaria que sin duda es mejorable. La vigente ordenación estatutaria del modo de expresión de la voluntad del pueblo canario –sujeto al que se imputa la representación parlamentaria de la Comunidad autónoma de Canarias y del que emanan los poderes de ésta– ha suscitado serias dudas sobre su constitucionalidad, por más que el Tribunal Constitucional no lo haya entendido así en las diversas ocasiones –parcialmente, es cierto– en las que se ha visto instado a ello².

2. Sentencias 72/89, de 20 de abril, en proceso de amparo sobre barreras electorales en la Comunidad canaria (cfr., en sentido crítico, J. F. López Aguilar, *Estado autonómico y Hechos diferenciales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 208-210) y 225/98, de 1 de diciembre, desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la nueva regulación de las barreras electorales incorporada al Estatuto de Canarias en su reforma de 1996.

En la perspectiva de nuestras reflexiones, la referencia a la constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario resulta pertinente porque conecta con la mencionada “Comisión General de Cabildos” en la que, muy probablemente, sus promotores han podido ver el embrión de un futuro bicameralismo autonómico entendido o valorado como solución idónea para polarizar el principio territorial hacia una hipotética Cámara Alta, en tanto que la representación proporcional –liberada de las tensiones que hoy la atenazan y deforman– se polarizaría hacia la otra Cámara. Sólo que en el marco constitucional vigente hay razones para considerar inviable una dualidad de Cámaras en las Comunidades autónomas, de entenderse que ello pugna con expresas previsiones de la Norma fundamental (art. 152.1)³. No debiéndose descartar el peso de este argumento –en unión, sin duda, de otras consideraciones de política institucional general y autonómica– como condicionantes de la opción mínima significada por una Comisión de la que resultaría inadecuado esperar la consecución de objetivos que sólo corresponden a una Cámara parlamentaria.

2.- Actividades ordenadoras realizadas con anterioridad a la reforma del Estatuto

En ninguno de los dos aspectos referidos –descentralización territorial y ordenación autonómica de determinados aspecto del sistema electoral– se parte, evidentemente, de cero cuando se plantea y lleva a efecto la reforma del Estatuto. Ha sido precisamente la actividad normativa desarrollada por la Comunidad autónoma y las actuaciones que en el marco de aquel se han llevado o pretendido llevar a cabo, las que han ido poniendo de manifiesto las estrecheces o límites, superables o no, de los ordenamientos estatutario y constitu-

3. De aceptarse la tesis sustentada por el magistrado Cruz Villalón en su voto particular a la mencionada sentencia sobre el sistema electoral canario, pudiera entenderse inexistente el obstáculo constitucional aludido en el texto. En dicho voto se razona la no aplicabilidad de las exigencias que se contienen en el art. 152 –entre ellas la regla de la proporcionalidad, corregible por factores territoriales– a las Comunidades no accedidas al autogobierno según las previsiones de los artículos 151. Sólo que dicha tesis no puede compartirse fácilmente. Entre otras razones (como las sugeridas por una interpretación sistemática y teleológica del precepto, que llevaría entenderle igualmente referido a las Comunidades accedidas al mismo por otra vía, siempre que, en razón de las competencias asumidas, hubieran de contar con una Asamblea legislativa), porque conduce a sostener que las Comunidades de régimen común disponen de un “espacio estatuyente” más amplio que el de las de régimen especial, lo que no deja de ser contradictorio con el mayor peso, dado su carácter referendario, de la intervención autonómica de estas últimas en los procesos de reforma estatutaria.

cional. Por lo menos, en lo que se refiere a las conexiones entre los niveles comunitario e insular de acción pública.

2.1. Descentralización territorial de las competencias autonómicas.

En lo que atañe a la descentralización territorial de competencias y funciones, nuestra Comunidad cuenta con el importante camino recorrido por tres leyes autonómicas. La Ley 8/86, de 18 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas canarias, supuso la incorporación al ordenamiento autonómico de una de las opciones estatutariamente posibles en la ordenación de las relaciones entre las históricas Corporaciones insulares y la nueva organización autonómica. Esa opción fue cuestionada tras las segundas elecciones al Parlamento de Canarias, razón por la cual se procedió a elaborar la Ley 14/1990, de 26 de julio, de análoga denominación (en adelante LRJAPC), que actualmente rige esta materia, para la que se alcanzó un amplio grado de consenso. En ella se sientan las siguientes reglas respecto de la descentralización territorial de las competencias administrativas autonómicas, con evidente amplitud en la apreciación de los marcos estatutarios a los que debía ajustarse el legislador autonómico:

1. La regla general es que, en el ejercicio de sus potestades legislativas, el Parlamento de Canarias debe atribuir competencias a las diferentes Administraciones (por cualquiera de los títulos y con ajuste a los principios y las reglas establecidos por el Estatuto, la legislación básica de régimen local y las previsiones de la propia ley 14/90 citada). Tal atribución, sin embargo, encuentra un límite en la exigencia según la cual el ejercicio de las competencias autonómicas debe corresponder a la Administración de la propia Comunidad autónoma siempre que, además de estar implicado el interés general autonómico, sea preciso el desempeño por ella de las funciones correspondientes a las mismas por exigirlo así la adecuada satisfacción del interés público y la defensa de los principios estatutarios establecidos en sus arts. 1 y 5.2, o bien porque la naturaleza de la actividad o el servicio impongan su organización regional por razones sociales, de eficacia o economía (arts. 8 y 9, LRJAPC)⁴.

2. Además de respetar, y en su caso ampliar, las competencias directamente atribuidas a los entes locales por la legislación sectorial de carácter básico, la

4. El artículo 1 citado se refiere a "la defensa de los intereses canarios, la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario, el desarrollo equilibrado de las islas y la cooperación con otros pueblos, en el marco constitucional y estatutario"; el art. 5.2, a los "principios rectores" de la política de la Comunidad autónoma que en el mismo se enuncian.

Comunidad autónoma deberá atribuir como propias a los Cabildos las que procedan conforme al Estatuto (art. 23.4) y la mencionada LRBR (art. 11 LRJAPC) y, asimismo, al regular los diversos sectores de actividad pública, transferir a los mismos la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas autonómicas. En ambos casos, con idéntico régimen jurídico, puesto que se dispone que “las competencias transferidas se integrarán entre las propias de la autonomía local de los Cabildos insulares” (art. 12.1)⁵.

3. Salvo en los indicados supuestos, las competencias administrativas autonómicas podrán ser delegadas a los Cabildos insulares “en su condición de instituciones de la Comunidad”, en congruencia con los principios estatutarios de eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos. Expresamente se exceptúan de dicha delegación las funciones normativas (tanto legislativas como reglamentarias) y las de planificación y coordinación en relación con competencias de carácter regional. Sobre las competencias delegadas, la Comunidad autónoma retiene el control y la dirección de su ejecución por los Cabildos⁶. En consecuencia, corresponde, según los casos, al Gobierno autónomo o a su Administración, la potestad reglamentaria externa (sin perjuicio de la competencia autoorganizatoria del Cabildo insular delegado), la resolución de los recursos ordinarios que se interpongan contra los actos de éstos (con la facul-

5. La mencionada LRJAPC transfiere a los Cabildos insulares competencias administrativas, en el ámbito de las respectivas islas, en las siguientes materias: a) demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de los municipios; b) las funciones propias de las agencias de extensión agraria; c) infraestructura rural de carácter insular; d) campañas de saneamiento zoonosanitario; e) granjas experimentales; f) caza; g) fomento de la cultura, deporte, ocupación, ocio y esparcimiento; h) conservación y administración del patrimonio histórico-artístico; i) ferias y mercados; j) subrogación en las competencias municipales sobre el planeamiento urbanístico y sobre el otorgamiento de licencias en caso de denuncia de la mora; k) carreteras, salvo las que se declaren de interés regional; l) transporte por carretera y por cable; m) promoción y policía de turismo, salvo las potestades de inspección y sanción; n) policía de espectáculos; ñ) gestión de puertos de refugio y deportivos (salvo que se declaren por el Gobierno de interés regional); o) actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; p) fomento de la artesanía; q) policía de viviendas; r) conservación y administración del parque público de viviendas; s) conservación y policía de obras hidráulicas y administración insular de las aguas terrestres (d. a. Primera, LRJAPC).

6. La LRJAPC autoriza al Gobierno autónomo a delegar en los Cabildos Insulares y en el ámbito de las respectivas Islas el ejercicio de todas o algunas de las competencias de la Comunidad autónoma en las siguientes materias: a) Asistencia social y Servicios Sociales; b) defensa del consumidor; c) Servicios forestales, vías pecuarias y pastos; d) acuicultura y cultivos marinos; e) protección del medio ambiente; f) gestión y conservación de espacios naturales protegidos (en el marco de lo que disponga la ley sectorial autonómica); g) administración de las residencias de estudiantes establecidas en la isla; h) ejecución de obras públicas de interés regional; i) museos, bibliotecas y archivos que no se reserve para sí la Comunidad autónoma; y j) cualesquiera otras que por leyes sectoriales autonómicas se establezcan (disposición transitoria segunda).

tad de suspender la ejecución del acto recurrido en los supuestos previstos en las leyes de procedimiento⁷), la alta inspección de los servicios (lo que comprende la posibilidad de comunicar instrucciones técnicas y directrices de carácter general, así como recabar información sobre la gestión de las competencias delegadas), la emisión de informes (preceptivos e, incluso, vinculantes, cuando así lo prevea la legislación sectorial), y, en fin, la facultad de convocar Conferencias sectoriales bajo la presidencia del Consejero del Gobierno competente en el correspondiente sector para tratar de la problemática del mismo y coordinar la adopción de medidas al respecto (art. 44).

4. Hasta la reforma del Estatuto la delegación de competencias a favor de los municipios contaba con la cobertura legal proporcionada por la LRJAPC (art. 58, que remite al respecto a las correspondientes previsiones de la LRBRL y a la propia ley autonómica). A partir de dicha reforma estas delegaciones cuentan con la cobertura estatutaria que proporciona el art. 23.7 de la Norma institucional básica autonómica (que prevé dicha delegación sin referirse a tales condicionantes).

Pues bien, en este marco normativo, el Gobierno de Canarias ha llevado a cabo un amplio proceso de asignación de funciones y de medios personales y materiales a los Cabildos insulares mediante la aprobación de los correspondientes Decretos de traspasos y otros instrumentos jurídicos con los que se ha articulado una compleja operación redistributiva que, aunque no puede darse por definitivamente concluida, cuenta en su haber con una amplia descentralización y, al hilo de la misma, con una importante experiencia en la gestión insular de competencias autonómicas delegadas (a parte de las transferidas como propias).

Con posterioridad a las leyes mencionadas, y poco antes de la aprobación de la reforma del Estatuto, la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, tercera de las leyes antes mencionadas, ha modificado parcialmente la citada Ley de 1990 con el fin de allanar el camino al impulso descentralizador acordado desde octubre de 1992 por la Cámara autonómica⁸.

7. Art. 27.2, LRBRL y Decreto autonómico 164/1994, de 29 de julio, por el que se adaptan los procedimientos administrativos de la Comunidad canaria a la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en uso de la autorización concedida al efecto al Gobierno de Canarias (Ley territorial 5/1994, de 20 de julio).

8. La Ley 14/1990, ya mencionada, había dispuesto que si al tramitar un proyecto o informar sobre una proposición de ley el Gobierno apreciara que uno u otro diseño legislativo limita las competencias ya transferidas por leyes anteriores a los Cabildos, deberá dar previamente audiencia a los mismos antes

2.2. Limitada intervención de la normativa autonómica en la ordenación del sistema electoral.

Bastante más lenta e incierta ha sido la maduración de una opinión favorable a la necesidad de afrontar una posible reforma del sistema electoral de nuestra Comunidad. Este dato se relaciona, evidentemente, con el limitado alcance del espacio normativo del que dispone el legislador canario respecto de la ordenación del régimen electoral autonómico. A menos, naturalmente, que se esté en condiciones de hacer uso de la ley autonómica cualificada prevista por el Estatuto para la fijación de los escaños a elegir por cada circunscripción insular, cuya cualificación consiste, precisamente, en requerirse para su aprobación la mayoría de los dos tercios de la Cámara autonómica (d. t. primera), nivel de anuencia notablemente superior a la mayoría absoluta exigida para aprobar una Propuesta de reforma del Estatuto a tramitar ante las Cortes Generales. Se explica así que la actividad normativa del

de su remisión al Parlamento o de expresar su parecer al respecto. En esta línea, dicha Ley 4/1996 refuerza este trámite de audiencia con la triple previsión de: a) intercalar su obligatoriedad en la elaboración de todo proyecto o anteproyecto de ley que se refiera a competencias objeto de transferencia o delegación a los Cabildos; b) igual obligación pesa sobre el Gobierno en relación con las proposiciones de ley que deba informar si aprecia que en las mismas se dan las circunstancias del apartado anterior; c) extender dicho trámite de audiencia a los Cabildos respecto de los Decretos de delegación de competencias, y en la elaboración de los planes y programas que deba aprobar el Gobierno o sus departamentos, de darse, igualmente, las mencionadas circunstancias. Por otra parte, se dispone que la aprobación de los proyectos de Decretos de delegación de competencias a los Cabildos insulares –que hasta dicha Ley debían ser acordados entre el Gobierno y estas Corporaciones– ha de estar precedida de la intervención de una Comisión paritaria integrada por los Presidentes de los siete Cabildos y siete representantes del Gobierno autónomo que habrá de determinar las funciones que se incluyan en la delegación, el método para su cálculo y la determinación de las unidades, medios personales, materiales y recursos de la Comunidad autónoma que se ponen a disposición de los Cabildos para su ejercicio. Además, la delegación que se regula adquiere nuevos perfiles que pueden rebasar los límites propios de esta figura jurídica, al disponerse que sobre las unidades administrativas que quedan afectadas funcionalmente a los Cabildos para el ejercicio de las competencias delegadas, puedan las corporaciones insulares “ejercer por delegación facultades de dirección, impulso, control e inspección ordinaria, y cualesquiera otras que por razón de una eficaz gestión deben quedar atribuidas” a las mismas.

Por otra parte, se establece una regulación más detallada (art. 53.1) del régimen del personal asignado a los Cabildos como consecuencia de una delegación sobre la base de su dependencia funcional de la Corporación insular y orgánica de la Comunidad autónoma, con delegación a favor de los mismos de todas las facultades, funciones y competencias en materia de personal, sin perjuicio de la reserva a favor de la Comunidad de las relativas a la selección, provisión de puestos de trabajo y separación del servicio o despido. Añadiéndose a las previsiones del art. 54 sobre las funciones de control de las competencias delegadas por el Gobierno y la Administración autonómica, entre las que figura la resolución de los recursos de alzada que se interpongan contra los actos de los Cabildos, un recurso ordinario ante el Consejero del Gobierno competente en materia de personal respecto de las resoluciones y acuerdos adoptados por los mismos en materia de personal

Parlamento autónomo se haya limitado en este campo a la tramitación y aprobación de la Ley 3/87, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral –y de las Leyes 2/1991, de 18 de marzo y 5/1995, de 1 de abril, ambas de modificación de aquella– cuyo propósito, en los tres casos, no fue ni jurídicamente podía serlo, abordar las cuestiones de fondo que aquí se plantean. Aunque no hay que olvidar que sin reformar el Estatuto el legislador canario podía haber modificado el número de diputados que integran la Cámara autonómica hasta el tope que señala dicha Norma institucional (art. 9.3) y corregido o paliado los más graves desequilibrios representativos. Sólo que, como se acaba de insinuar, la elevada mayoría que para ello se requiere presupone contar con un nivel de consenso bien lejos de alcanzarse. Más aún, un tema de menor calado –aunque no exento de trascendencia política– como el de la modificación estatutaria de las barreras electorales puso de manifiesto cuan lejos se estaba de alcanzar algún tipo de acuerdo con amplio respaldo parlamentario.

Recordemos a este respecto que, en su momento, la búsqueda a toda costa de unos supuestos “equilibrios interinsulares” en la resolución del difícil problema de articular una representación comunitaria a partir de los muy desiguales colectivos insulares que constituyen el substrato poblacional de nuestra Comunidad, condujo a la ordenación de un sistema electoral de acusados desajustes representativos, y marcadas consecuencias disfuncionales, como bien se ha acreditado en la experiencia política de estos años. Y que, a diferencia de lo sucedido con las restantes modificaciones del Estatuto, no se alcanzó en este punto el grado o nivel de entendimiento requerido para ordenar de manera más satisfactoria este fundamental aspecto del sistema político autonómico. Por lo cual, en lugar de una fórmula consensuada, prevaleció un criterio mayoritario, no compartido, por tanto, no ya por los partidos insularistas –contra los que se dirigía la reforma propuesta– sino, además, por el PSC-PSOE, partido que junto con los otros dos de ámbito suprainsular (CC y PP) pactaron los restantes aspectos de la reforma. Este criterio se ha concretado en un incremento de la magnitud de las “barreras electorales” existentes, ya de por sí exageradas, que para algunos supone un valladar a ciertos insularismos tenidos por nocivos, en tanto que para otros significa simplemente la acentuación de las dudas sobre la constitucionalidad del sistema⁹.

9. Unas dudas, por cierto, no irrelevantes, habiendo motivado la interposición, ya mencionada, de un recurso de inconstitucionalidad contra determinados aspectos de la nueva regulación por parte del Defensor del Pueblo, a instancia de ciertos partidos de ámbito insular (ver notas 2 y 3).

3.- Modificaciones estatutarias concernientes a los Cabildos insulares

Los cambios estatutarios directamente concernientes a los Cabildos insulares pretenden mejorar su posición en relación con las instituciones autonómicas y, asimismo, precisar técnicamente la consideración del Cabildo y de la Isla en la economía normativa del Estatuto. Al propio tiempo se reserva a una Ley autonómica cualificada la regulación de la organización y funcionamiento de esas Corporaciones con la pretensión, implícita, de ampliar el espacio normativo del legislador autonómico mediante la remisión que se hace para dicha Ley institucional al “marco de la Constitución” (art. 23.2, ECan). En cambio, en lo que respecta a las competencias cuyo ejercicio se atribuye a las Islas, ese referente lo constituye “el marco de la Constitución y su legislación específica” (art. 23.2, id). A todo ello debe añadirse el fundamento estatutario con el que en adelante cuenta la consideración de dichos Cabildos como “instituciones de la Comunidad”, consideración que venían ostentando hasta entonces por determinación de la ley autonómica (art. 5.2, LRJAPC).

Además de estas modificaciones, también afectan al régimen estatutario de los Cabildos las llevadas a cabo en relación con el Parlamento autonómico mediante la creación de la “Comisión General de Cabildos Insulares”. Esta Comisión, evidentemente, no guarda ninguna relación institucional explícita con las barreras electorales. Pero no es aventurado ver entre los factores determinantes de su creación planteamientos de política institucional que inducen a la creación de un órgano parlamentario cuya razón última bien pudiera estar determinada, como ya se dijo, por el propósito subyacente o no explicitado de explorar las posibilidades de un cierto tipo de bicameralismo que pueda permitir en el futuro incorporar mayor racionalidad a la representación parlamentaria en la Comunidad autónoma. Otra cosa es que lo incorporado al Estatuto permita o no avanzar en esa dirección, cuestión que queda remitida –muy limitadamente, por lo demás– al Reglamento del Parlamento autónomo.

3.1. Modificaciones de su régimen estatutario.

Como decimos, la reforma del Estatuto incluyó importantes modificaciones tendentes a mejorar las conexiones de las Corporaciones insulares con el nivel autonómico de gobierno y, asimismo, remarcar con nitidez la diferente naturaleza del ente territorial, la Isla y el Cabildo, su órgano de gobierno, administración y representación.

En el primer sentido, se hace expresa la consideración de dichos Cabildos como instituciones de la Comunidad, condición que aparece como sobrepuesta

a la que para los mismos regula la ordenación del régimen local, dándose con ello rango estatutario a la calificación ya incluida, como se ha dicho, por el legislador autonómico. En tal sentido los Cabildos asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica –antes tan sólo asumían la de la Administración, no la del Gobierno–, ejecutando, además, en su nombre “cualquier competencia que ésta –es decir, la Administración autonómica– no ejerza a través de órganos administrativos propios”. En el segundo, se introducen como principales modificaciones las siguientes: a) las Islas –en lugar de los Cabildos– gozan de “autonomía plena” para “el ejercicio [sic] de los intereses propios” y de “autonomía para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan ...”; b) se asigna a los Cabildos la condición de órganos de representación de cada Isla –además de la de órganos de gobierno y administración que ya ostentaban–; c) se reserva la regulación de su organización y funcionamiento a la ley autonómica cualificada que ya se ha indicado; d) se atribuye a las Islas –no a los Cabildos, como hasta ahora– “el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias”, las que se les transfieran y deleguen y, asimismo, “la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario, en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento”; por último, e) se remiten estas cuestiones a los términos que establezca “la ley”, y no “las leyes”, como antes se decía, lo que debe entenderse como una reserva legislativa *ad hoc*.

Esta nueva regulación estatutaria plantea dos problemas constitucionales de cierto relieve en lo que se refiere a la determinación del marco normativo al que ha de ajustarse el Parlamento autónomo al legislar sobre los Cabildos insulares y, asimismo, a la concreción del significado jurídico de la calificación de los mismos como “instituciones de la Comunidad autónoma”.

La modificación estatutaria no sólo se limita a reservar la regulación de la organización y funcionamiento de los Cabildos a una ley institucional cualificada por su ámbito material y por el quórum exigido para su aprobación (art. 23.3), puesto que, en buena exégesis, también ha de entenderse que la remisión que se hace a “la ley”, en singular, respecto de lo concerniente a la representación ordinaria en la Isla del Gobierno y de la Administración autonómica y la ejecución en su nombre de cualquier competencia que esta administración ejerza directamente a través de órganos administrativos propios (art. 23. 4), lo es, asimismo, a dicha ley específica. Sin embargo, esa reserva no se extiende a las funciones que se les transfieran o deleguen por la Comunidad autónoma ni a la regulación de la colaboración al desarrollo y a la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario, que se remite a “los términos que esta-

blezcan las leyes de su Parlamento” (art. 23.3). En relación con esta última afirmación debe no obstante tenerse en cuenta que las Islas gozan de autonomía “para el ejercicio de los intereses propios” y, además, “para el ejercicio de las competencias que se les atribuyen en el marco que establece la Constitución y su legislación específica” (art. 23.2), remisión ésta que ha de entenderse en el sentido de supeditar lo que hayan de decir las leyes autonómicas que les transfieren o deleguen funciones a lo que se disponga en ese marco normativo específico.

Al disponerse que la organización y el funcionamiento de las mencionadas Corporaciones se regirá por “una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución” parece que se quiere decir –y este es el núcleo problemático de la nueva regulación– que esa ley cualificada queda habilitada para operar con sujeción a la Constitución sin otro tipo de mediación normativa (por ejemplo, la LRBRL). Sin embargo, hay que decir que si esa ha sido la intención del legislador de la reforma, no ha usado, evidentemente, un medio idóneo para producir ese efecto. Pues, a pesar de lo que literalmente dice el precepto, no cabe ignorar, en una ineludible interpretación sistemática, que esa ley cualificada no sólo ha de ajustarse a la Constitución, sino, además, al Estatuto y, asimismo, a aquellas leyes estatales a las que la propia Constitución remita la regulación de tales materias, como significativamente sucede en este caso respecto de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el régimen jurídico de sus funcionarios, entre otros aspectos reservados a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18ª CE). En concreto, la cuestión que el intérprete de las nuevas regulaciones debe indagar es si, y hasta que punto, las mismas exoneran al Parlamento autónomo del deber de operar en el espacio normativo que dejen a su disposición la Constitución y la Ley estatal reguladora del régimen local. Pues no ha de olvidarse, en este orden de consideraciones, que a diferencia de otros legisladores autonómicos expresamente exonerados en diferentes aspectos del régimen local común¹⁰, el legislador canario no dispone del espacio que tales excepciones comportan a favor de sus beneficiarios. Aunque, quizá, sea la equiparación a los mismos lo perseguido con esa referencia explícita al marco de la Constitución como límite que venimos comentando.

10. Como es el caso, sobre todo, del País Vasco y, asimismo, de Cataluña. Véanse las disposiciones adicionales segunda y cuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

3.2. Su consideración como “instituciones de la Comunidad”.

El significado político-institucional que haya de atribuirse a la condición de “instituciones de la Comunidad” que el Estatuto predica de los Cabildos requiere alguna aclaración. Hasta ahora esa condición resultaba implícitamente de su inclusión en la rúbrica del Título primero relativo a las instituciones de la Comunidad bajo la que se albergaba una Sección tercera que rezaba “Del gobierno de los territorios insulares”. Y resulta evidente que la reforma ha querido remarcar esa condición con propósitos de acentuación de la integración autonómica de las Corporaciones insulares. Sin embargo, se ha de observar que subsiste la ambigua utilización del término “institución” por parte del Estatuto, como lo prueba, por ejemplo, que se siga incluyendo como Sección cuarta del mencionado Título primero la Administración de justicia que, manifiestamente, es parte del aparato institucional del Estado central o general, sin perjuicio de que las Comunidades autónomas –entre ellas la de Canarias– tengan la limitada colaboración que en dicha materia se recoge en el Estatuto. Por otra parte, el cuidado que pone el legislador de la reforma –como por otra parte no podía dejar de hacer– al limitar al ámbito consultivo e informativo la participación parlamentaria de los Cabildos en la Comisión General a la que ya se hizo referencia, redundaba en la imposibilidad de confundir organizativamente unos entes territoriales representativos dotados de propia personalidad y organización diferenciada, como son, respectivamente, la Comunidad y las Islas. Ir más allá –es decir, pretender rebasar los límites de la colaboración funcional en pos de una integración orgánica constitucionalmente problemática– no sólo excedería de los límites de toda racionalidad jurídica, sino que supondría conculcar las previsiones constitucionales sobre los niveles organizativos territorial y local, tal como aparecen prefigurados en la Norma fundamental y seguidamente se analiza.

4.- La Comisión General de Cabildos Insulares

La creación en la Cámara autonómica de esta Comisión –que, a diferencia de la previsión genérica de las restantes Comisiones parlamentarias (art. 12.1, ECan) cuenta con una definición estatutaria específica– viene concebida en el Estatuto como vehículo de participación cabildicia en la actividad parlamentaria con funciones consultivas e informativas¹¹. Sin duda, constituye una llamativa

11. “Los Cabildos insulares participarán en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares. El Reglamento de la Cámara fijará su composición y funciones que, en todo caso, serán consultivas e informativas” (art. 12.3, ECan, reformado).

novedad en el ámbito del Derecho constitucional-autonómico, puesto que, aparte de no tener parangón alguno en los Parlamentos de las restantes Comunidades, parece ser que obedece, en su origen y en la intención de alguno de los grupos políticos que apoyaron su creación, a la pretensión –ciertamente no explicitada en la norma– de avanzar en la dirección de un cierto tipo de bicameralismo autonómico. Por todo ello, antes de analizar la regulación de la que ha sido objeto en la reciente reforma del Reglamento de la Cámara, debemos detenernos en la consideración de su naturaleza jurídica.

4.1. Naturaleza y caracteres.

1. Lógicamente, para comprender esa naturaleza ha de estarse, ante todo, a lo que el Estatuto dispone al efecto. Lo que sucede es que la parquedad de su regulación –parquedad que debe presumirse suficiente, puesto que, de lo contrario, el legislador-reformador estatutario hubiese optado por incluir en aquel una regulación más amplia– obliga a entender que se trata de un dispositivo institucional que se incorpora a los ya establecidos estatutariamente, sin pretender alterar los caracteres de los mismos más allá de lo que en su funcionamiento resulte de la existencia del nuevo órgano parlamentario y, naturalmente, de las modificaciones que se establecen en relación con las Islas y sus respectivos Cabildos. Por eso, cualquier interpretación que pretenda derivar de la existencia de dicha Comisión alternativas sustanciales que afecten a la forma de gobierno originariamente prevista en la Norma institucional autonómica (forma sobre la que no consta voluntad alguna de alterarla por medio de la reforma llevada a cabo), sólo puede considerarse como un ejercicio imaginativo carente de los apoyos que se requieren en una interpretación de *lege data*, sin perjuicio de la opinabilidad que pudiera haber, de *lege ferenda*, en base al conocimiento que, eventualmente, pudiera tenerse de una *mens legislatoris* que, por lo demás, no ha tenido reflejo en los trabajos parlamentarios concernientes a la Comisión cuya ordenación se analiza.

Por eso, antes incluso de analizar los paralelismos y las divergencias con la Comisión senatorial a la que se hace explícita referencia en su justificación y cuya denominación se adapta al supuesto de los Cabildos, es preciso partir de la economía institucional –si se nos permite expresarlo así– del Estatuto para, una vez esclarecido el papel asignado al Parlamento autonómico y, asimismo, el que corresponde a los Cabildos (o a las Islas a las que pertenecen estas Corporaciones), pasar a considerar las características que desde tales referentes deben predicarse de la nueva Comisión parlamentaria *ad hoc*.

2. Se ha de recordar, ante todo, que conforme al Estatuto (arts. 1 y 8.1), los poderes de la Comunidad autónoma emanan del pueblo canario y se ejercen a

través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente. El primero de estos órganos, el Parlamento –del que los otros dos traen causa–, es el órgano representativo del mencionado pueblo, integrado por diputados autonómicos elegidos por sufragio universal directo. Son pues esos diputados constituidos en el colegio parlamentario del que forman parte quienes, de manera exclusiva, conforman y expresan la voluntad política primaria o voluntad parlamentaria de la Comunidad autónoma, siendo éste un cometido en el que no pueden ser suplantados por la representación cabildicia que ahora se incorpora –con las finalidades consultivas e informativas con las que lo hace–, ni ejercer con ella de manera compartida dichos cometidos exclusivos. Porque, siendo cierto: a) que las Islas aparecen referenciadas dentro de las instituciones de la Comunidad autónoma como “elementos de la organización territorial” de la misma y titulares de las competencias que les atribuyan las leyes del Parlamento de Canarias, en el marco del Estatuto, correspondiendo su ejercicio a los Cabildos; y b) que estos últimos son órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla y, simultáneamente, “instituciones de la Comunidad autónoma” (art. 8.2), c) es evidente que dichas Corporaciones insulares –aparte del ejercicio de las funciones reconocidas como propias de las Islas y de las que a éstas transfiera o delegue la Comunidad autónoma– cumplen respecto de esta última las funciones de “colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias, en los términos que establecen las leyes de su Parlamento” y, asimismo, “en cuanto instituciones de la Comunidad”, “asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica y ejecutan en su nombre competencias que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley” (art 23.3, 4 y 5 del Estatuto). Todo lo cual, manifiestamente, d) implica una posición institucional que viene definida por una personalidad insular diferenciada de la que es propia de la Comunidad y, consecuentemente, por la imposibilidad jurídica de cualquier tipo de confusión entre la colaboración funcional a los fines de la Comunidad en la que se sustancia esa condición de instituciones de la misma y cualquier pretensión de integración orgánica que, manifiestamente, no tiene reflejo o amparo en la economía institucional del Estatuto. No es por ello casual que la Norma institucional de la Comunidad subordine, una y otra vez, a las leyes del Parlamento de Canarias esa inserción funcional de los Cabildos en el dispositivo institucional autonómico, dato cuya sola mención convence de la imposibilidad de añadir a la participación consultiva e informativa, que el Estatuto se preocupa de subrayar como finalidad propia de la Comisión General de Cabildos, otro tipo de participación de más intensa incidencia en las labores de la Cámara, como pudiera serlo la asignación de cometidos que entrañen pretensiones decisorias o predeterminantes de la decisión.

3. Es indiscutiblemente cierto que la Comisión cabildicia recuerda, hasta cierto punto, a la Comisión General de las Comunidades autónomas en el Senado. Pero, como no podía ser de otro modo, este paralelismo es bastante relativo. La creación de la referida Comisión senatorial estuvo precedida por los intentos de encontrar una fórmula que permitiera profundizar en la participación e integración de las Comunidades autónomas en la denominada Cámara «de representación territorial» según su definición constitucional. La débil presencia de los Senadores designados por los Parlamentos autonómicos (menos una quinta parte) y las limitadas funciones de interés autonómico que aquella tiene asignadas constitucionalmente (arts. 145.2, 150.3, 155 y 158. 2 CE), no se corresponden ciertamente con la importancia creciente de las Comunidades autónomas en el complejo sistema territorial-estatal del que nos hemos dotado en España. Por eso, desde 1987, aproximadamente, se ha venido planteando en el Senado la necesidad de intensificar su dimensión de Cámara de las Comunidades autónomas. Y puesto que esa transformación sólo podía instrumentarse a través de una reforma de la Constitución cuya efectiva realización podía dilatarse en el tiempo, se optó, como paliativo, por reformar su Reglamento para dar entrada al máximo de elementos favorecedores de ese objetivo que resultaba posible incorporar mediante dicha norma¹². Nada de ésto sucede con la Comisión General de Cabildos: el Parlamento en el que a su través participan los Cabildos no es una Cámara de representación territorial sino poblacional; y, por otra parte, la condición estatutaria de la Comisión que canaliza la participación parlamentaria de los Cabildos poco tiene que ver con el carácter meramente reglamentario de la correspondiente Comisión del Senado, con el evidente corolario de la inexistencia en el caso de la Comisión cabildicia de los límites a los que hubo de ajustarse dicha Comisión senatorial. La consecuencia es que si en la configuración fundamental o estatutaria de la citada Comisión General del Parlamento de Canarias no se fue más allá de lo expresado en el correspondiente precepto, hay que presumir que la regulación que se contiene en el Norma institucional básica autonómica es la que permitió el consenso entre las fuerzas políticas que promovieron y apoyaron su reforma y, más allá de esta *voluntas legislatoris* estatuyente, la inequívoca expresión de la *voluntas legis* plasmada en la norma que, por consiguiente, ha de ser entendida en el contexto del cuerpo normativo en el que innovativamente se inserta y no fuera de él, afirmación que, no por obvia, resulta menos necesaria a la vista de algunas interpretaciones posteriores. Lo que no

12. Como se sabe, desde sus comienzos, la Comisión General de las Comunidades autónomas propuso y así lo aceptó el Pleno de la Cámara [septiembre de 1994] iniciar los trabajos preparatorios de una reforma de la Constitución que permita modificar la composición y las funciones del Senado, cosa que el Reglamento no podía evidentemente acometer.

excluye que la referencia a la indicada Comisión senatorial haya figurado efectivamente en la justificación de la enmienda de la que procede la Comisión autonómica que analizamos, ni que, faltos de un debate político clarificador de los objetivos y de las características del nuevo órgano parlamentario, no se haya tenido a la vista ese referente senatorial a la hora de reflexionar sobre las características de su desarrollo reglamentario en la Cámara autonómica¹³.

Las diferencias por lo demás no se limitan a las que derivan del tipo de fuente de la que provienen sus respectivas regulaciones. También cuentan los contextos institucionales en los que las mismas se insertan y, por consiguiente, la respectiva significación en los mismos de una y otra Comisión. Así, mientras las Comunidades autónomas designan un determinado porcentaje de miembros de pleno derecho del Senado (senadores de designación autonómica), nada pueden hacer en este orden de ideas los Cabildos insulares, habida cuenta de la elección directa de la que proviene la totalidad de los parlamentarios de la Cámara autonómica. Por otra parte, mientras la Comisión senatorial ostenta la condición de Comisión legislativa (art. 49.2, RS), la Comisión cabildicia carece de este carácter (art. 44.2, 3º, RP). En las sesiones de aquélla pueden participar senadores de designación autonómica no miembros de la misma, así como el Gobierno del Estado y los Gobiernos autonómicos (arts. 51 bis 1 y 52 bis 2, RS); en la de Cabildos sólo participan los presidentes de estas Corporaciones y los diputados autonómicos miembros de la misma, no estando previsto que lo hagan otros parlamentarios no miembros de ella ni los miembros del Gobierno autónomo (art. 52, RP). Tanto los Gobiernos autonómicos como los Cabildos insulares tienen la facultad de solicitar la convocatoria de la respectiva Comisión y de proponer la inclusión de determinados asuntos en el orden del día de la misma (arts. 56 bis 3, RS y 52.3 RP). En fin, mientras la Comisión General de las Comunidades autónomas puede ejercer la iniciativa legislativa, remitir al Presidente de la Cámara un Informe anual sobre sus actividades y deliberaciones respecto del desarrollo del Estado de las Autonomías y proponer al Pleno de la misma mociones respecto de asuntos de su competencia (art. 56, apartados, s), t) y u), nada de esto sucede en el caso de la Comisión General de Cabildos.

13. En la justificación de la enmienda por la que se incorpora la Comisión General de Cabildos en la fase de tramitación de la reforma ante el Congreso de los Diputados, se invoca como justificación de la misma el objetivo de "Introducir en el Estatuto la participación institucional de los Cabildos en el Parlamento de Canarias, de forma similar a las Comunidades autónomas en el Senado" (Enmienda núm. 79, formulada por los Grupos parlamentarios de Coalición Canaria y Popular (*BO del Congreso*, núm. 2-5, de 20 de septiembre de 1996, p. 39). Más allá de esta alusión, nada aclara la tramitación parlamentaria sobre esta Comisión *ad hoc*, de la que nada prácticamente se dice tanto en el Congreso como en el Senado.

4. En los trabajos parlamentarios correspondientes a la reciente reforma del Reglamento de la Cámara autonómica en los que, entre otras cuestiones, se desarrollan las previsiones del Estatuto sobre dicha Comisión, se dibujaron al respecto dos posturas contrapuestas¹⁴. Una de ellas partidaria de hacer una interpretación del precepto estatutario desde la lógica institucional del Parlamento y del sistema político que diseña el Estatuto que, según se entiende, no ha sido modificado por una reforma, de la que no cabe decir que se haya propuesto alterar los equilibrios interinstitucionales en los que dicho sistema se asienta. La postura antagónica postulaba una interpretación extensiva que permitiera alterar esos equilibrios en favor de un protagonismo parlamentario de los Cabildos que pudiera llevarles, incluso, a utilizar ciertos instrumentos de control-fiscalización –tales como las proposiciones no de ley, las preguntas y las interpelaciones– respecto del Gobierno autónomo. Este objetivo, además, se vería asimismo potenciado con una modificación de la ordenación autonómica de dichas Corporaciones que hiciese un uso generoso de la cláusula de reforzamiento de la legislación autonómica que les concierna a la que antes se hizo referencia, interpretándola como una suerte de dispensa de la legislación básica del Estado a la que ahora están sujetos, entendiendo que esa remisión inmediata a la Constitución excluye la mediación de dicha legislación estatal. En la definitiva regulación se cerró esa discusión con una configuración de la Comisión que viene definida por los rasgos que seguidamente se señalan.

4.2. Composición y funciones.

Integran la Comisión de Cabildos los miembros que designen los Grupos parlamentarios en proporción a su representación en la Cámara en el número que indique la Mesa, oída la Junta de Portavoces (art. 52.2 y 38.1, RP). La Mesa la integran el Presidente del Parlamento, un Vicepresidente y un Secretario; los dos últimos, elegidos por mayoría simple de los miembros de la misma de entre los que ocupen similar cargo en la Mesa del mismo (art. 52.2, RP). Los Presidentes de los Cabildos insulares asistirán, con voz (se sobrentiende que sin voto), a las sesiones de la misma, debiendo ser convocados en la misma forma que los diputados miembros de ella (art. 52.4). Corresponden a la Comisión las siguientes funciones:

- Emitir informe –antes de la apertura del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad– sobre los proyectos y proposiciones de Ley en materia

14. Dichos trabajos contaron con la participación de los Letrados del Consejo Consultivo de Canarias Sres. A. Doreste Zamora y F. Ríos Rull, ambos profesores de Derecho Constitucional, así como del secretario general del Cabildo de Tenerife, D. J. A. Duque Díaz. Sus intervenciones se recogen en las transcripciones de las Sesiones de la Comisión de Reglamento del Parlamento de Canarias del día 19 de junio de 1998.

de: organización territorial de Canarias, atribución de competencias a los Cabildos, Fondo de Solidaridad Interinsular y modificación de los criterios de reparto de los ingresos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Se excluyen de este informe las Leyes de Presupuestos Generales o las de naturaleza presupuestaria, así como los proyectos o proposiciones de Ley que por la posibilidad de que limiten competencias anteriormente transferidas a los mismos deban incorporar un trámite de audiencia de las respectivas Corporaciones (art. 45.2, LRJAPC), y sin perjuicio del deber de informe que seguidamente se señala.

- Ser informada y debatir, en su caso, sobre los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a audiencias de los Cabildos a los que se acaba de hacer referencia, así como: los informes que por disposición legal deban ser rendidos al Parlamento por los Cabildos, los planes cuatrienales del Gobierno sobre coordinación de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento previstos en dicha Ley de régimen jurídico, los convenios y acuerdos suscritos por el Gobierno de Canarias con los Cabildos, las memorias anuales remitidas al mismo por dichas Corporaciones relativas a los servicios transferidos, y cualesquiera otros que, excepcionalmente, les sean remitidos por la Mesa de la Cámara.

- Recabar potestativamente información de los Cabildos y del Gobierno acerca de las competencias transferidas o delegadas por la Comunidad autónoma, así como de las actuaciones previstas en los apartados 4, 5 y 6 del art. 23 del Estatuto, (relativos a la inserción de los Cabildos en el entramado institucional de la Comunidad autónoma).

Como puede verse, se ha procurado dar contenido positivo a la abstracta previsión del Estatuto, en un sentido que resulta congruente con el desarrollo legislativo del que hasta ahora había sido objeto el esquema estatutario. En definitiva, se perfila un instrumento de apertura a las Corporaciones insulares que, del modo peculiar que resulta de sus perfiles estatutarios, institucionaliza en el ámbito parlamentario experiencias relacionales no inéditas en otros ámbitos de nuestra Comunidad, como ha venido sucediendo en los últimos años en el plano de las relaciones entre el Gobierno autónomo y los Cabildos Insulares.

4.3. Significación en el sistema institucional autonómico.

La enumeración de los diferentes ámbitos en los que la Comisión General estudiada puede intervenir y de las diferentes modalidades de esa intervención –emitir informes, ser informada y debatir, recabar potestativamente información– es de por sí ilustrativa de las características del foro de intercomunicación que con ella se instala en el ámbito parlamentario. Hasta ahora esa conexión

entre los Cabildos y la Comunidad autónoma se polarizaba hacia el Ejecutivo. Sin perjuicio, evidentemente, de la ocasional utilización por las Corporaciones insulares de la iniciativa legislativa que permite a los mismos instar de la Cámara una actuación de este carácter, a cuyo efecto pueden designar un máximo de dos consejeros insulares para la presentación de la misma ante el Pleno de la Cámara (arts. 12.4, ECan y 130, R P).

Faltos de los referentes que podrán proporcionar las actuaciones de la referida Comisión (que hasta ahora no ha pasado de su constitución el pasado 21 de julio), debemos cuando menos preguntarnos por unas cuestiones que, con toda seguridad, habrán de estar involucradas en la valoración que en su día pueda hacerse sobre la significación de la misma desde la perspectiva de los rendimientos que efectivamente se evidencien en el contexto del sistema político autonómico.

Por lo pronto, cabe decir que, enfocada desde la óptica de su previsible aportación al conjunto institucional autonómico –y, por supuesto, descartando de nuestro discurso cualquier pretensión de pronosticar sus resultados efectivos– fluye con toda espontaneidad la cuestión de si, dado que la descentralización autonómica de la que son beneficiarios los Cabildos no afecta, según ha quedado expuesto, a las potestades legislativas concernientes a las competencias transferidas o delegadas, ni a la potestad reglamentaria externa, ¿no hubiese tenido más sentido mejorar los instrumentos de relación entre el Ejecutivo autonómico y los “Ejecutivos” insulares?

Si lo que en el fondo se ha querido lograr con su creación es ir más allá de lo que la lógica de la representación parlamentaria permite, ¿no va siendo hora de explicitar latencias y promover aproximaciones suprapartidistas siempre auspiciables cuando lo que está en juego son cuestiones institucionales que conciernen a la mejora de las capacidades integradoras del Parlamento autónomo respecto de la compleja realidad plural, característica de nuestro Archipiélago, en la que las naturales divisiones ideológicas se complican aún más con sus características divisiones territoriales? Claro que para ello, es absolutamente indispensable poner sobre la mesa del diálogo fundamentales cuestiones de orden constitucional y político sin cuya consideración conjunta siempre se correrá el riesgo de desembocar en visiones parciales y, como tales, incompletas de la realidad del problema que se pretende –si es que efectivamente se pretende– abordar. Nos referimos, de una parte, a la necesidad de despejar las dudas que pudieran albergarse acerca de la existencia o inexistencia de un obstáculo constitucional insalvable que imposibilitaría cualquier pretensión de contar con un

Parlamento autonómico dotado de una estructura apropiada para hacer compatibles, sin los desequilibrios actuales, una representación del pueblo canario depurada de injustificadas sobre y sub-representaciones, con la expresión parlamentaria, en condiciones de ponderada igualdad, de las entidades territoriales insulares o de las poblaciones asentadas en las mismas. Pero para progresar en esa dirección en términos institucionalmente adecuados, ha de contarse, como ineludible presupuesto de partida, con el convencimiento compartido de la vanidad del intento de avanzar prospectivamente por esta vía si se considera como inamovible la fórmula electoral actual en lo concerniente a las desigualdades poblacionales de la representación, la exclusividad de las circunscripciones insulares y la magnitud de las barreras electorales.

Es amplio, como puede verse el ámbito problemático hacia el que apuntan los precedentes interrogantes. Como amplio va siendo ya el espacio ocupado con las consideraciones a las que alude al título de un trabajo, al que debemos dar fin, no sin antes desear que podamos ver proyectada más pronto que tarde la curiosidad o el interés intelectual de nuestros estudiosos en la dirección de las reflexiones expuestas.

LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA: ALGO MÁS QUE UN MERO INSTRUMENTO DE CONTROL PARLAMENTARIO¹

Roberto Viciano Pastor

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
(Universitat de València)*

SUMARIO

I.- Introducción

II.- Consideraciones sobre las peculiaridades de creación y regulación de la Comisión Mixta para la Unión Europea

1. La razón de ser del curioso método de creación de la Comisión Mixta

2. Los problemas de su regulación por ley

3. Las razones de la opción por un órgano parlamentario mixto

III.- Peculiaridades de la Comisión Mixta para la Unión Europea en relación a su composición y funcionamiento

1. Peculiaridades en la composición de la Comisión

2. Peculiaridades en relación con la Presidencia de la Comisión

3. Funcionamiento de la Comisión Mixta

IV.- Las competencias de la Comisión Mixta: algo más que una mera Comisión de control parlamentario

1. La competencia de control de los Decretos legislativos emitidos por el Gobierno en aplicación del derecho comunitario

2. Las competencias sobre información acerca de la actividad de las Comunidades Europeas

3. La competencia de control parlamentario estricto sensu

4. La competencia para elaborar informes sobre cuestiones comunitarias

5. La competencia de coordinación y recíproca información de las Cortes Generales con los parlamentarios europeos españoles

(art. 3.h) y con otras Comisiones especializadas de los parlamentos de los países miembros y del Parlamento Europeo (arts. 3.g y 3.i)

1. Quiero dejar constancia de mi agradecimiento a Doña Isabel Revuelta de Rojas, letrada de las Cortes Generales que asiste en sus tareas a la Comisión Mixta para la Unión Europea, por la ayuda documental que me ha prestado y sus interesantes observaciones, que han contribuido a la redacción de este trabajo.

1.- Introducción

Desde que España se incorporó a las Comunidades Europeas en 1986, las Cortes Generales se dotaron de un órgano encargado de seguir las cuestiones relacionadas con la integración europea: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas.

Con este nuevo órgano, creado de una manera peculiar que más tarde analizaremos, las Cortes Generales desgajaban del ámbito de las comisiones de asuntos exteriores de ambas Cámaras los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas², pues hasta el momento éstas se habían ocupado del proceso negociador y de la ratificación del Tratado de adhesión.

La Comisión Mixta para la Unión Europea, que así es como se denomina en la actualidad después de su última reforma, se creó por la ley 47/1985, de 27 de diciembre³, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas y ha sido objeto de modificación mediante las leyes 18/1988, de 1 de julio⁴ y 8/1994, de 19 de mayo⁵. El análisis que se va a realizar en las páginas que siguen se realizará lógicamente a partir de su actual regulación, pero ésta no puede entenderse sin que recurramos a los precedentes normativos que son los que han fundamentado nuestro peculiar sistema de seguimiento de las cuestiones comunitarias por las Cortes Generales.

La preocupación del Parlamento español por las cuestiones relacionadas con la construcción europea sigue la tradición generada en los demás países miembros de la Unión Europea⁶ y es comprensible si pensamos que son las Cortes Generales la institución del Estado que más se ha visto afectada por el

2. De hecho, las comparecencias de miembros del Gobierno o de altos funcionarios ante la Comisión de Asuntos Exteriores para el control de aspectos vinculados a la política comunitaria prácticamente desapareció durante la IV legislatura (1989-1993). Tan sólo se produjo una solicitud de comparecencia del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, presentada por el Grupo Parlamentario del CDS el 18 de diciembre de 1991, para que éste informara sobre la entrada en vigor del Convenio de Schengen y sobre doctrina comunitaria para el reconocimiento de nuevos Estados en Europa Central (*Memoria de la IV Legislatura*, Secretaría del Congreso de los Diputados, Madrid, 1994).

3. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, de 30 de diciembre de 1985.

4. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 161, de 6 de julio de 1988.

5. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 120, de 20 de mayo de 1994.

6. En todos ellos, los respectivos parlamentos se han dotado de órganos especializados en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Sobre los modelos comparados puede verse el documen-

ingreso de España en las Comunidades Europeas. Es conocido que en un proceso de integración supranacional lo primero que se transfiere desde los Estados a las instancias confederales es la elaboración de las normas generales o primarias de cada materia que aquéllas han asumido, siendo frecuente que las cuestiones de desarrollo, normativas o meramente ejecutivas, se dejen a la autonomía de cada Estado dentro del respeto general a la nueva normativa común. Y obviamente esa tarea normativa primaria suele coincidir en la práctica totalidad de las competencias estatales con las materias reservadas a la regulación legal, con las normas elaboradas hasta ese momento por el parlamento nacional⁷.

En el caso comunitario, además, la actividad normativa es el elemento central del trabajo de integración pues la ejecución administrativa se sigue realizando, salvo en cuestiones relacionadas con la política de competencia comercial, desde los estados nacionales bien a través de su administración central o bien a través de sus administraciones subestatales, de acuerdo con su orden interno de distribución de competencias.

La creación de la Comisión Mixta para la Unión Europea, por tanto, supuso la respuesta parlamentaria a la pérdida de competencias que la integración comunitaria suponía para las Cortes Generales. En un inicio con meras funciones informativas y alguna competencia de control parlamentario para ir evolucionando hacia el ejercicio más diversificado de competencias. Sus orígenes han provocado que se le haya catalogado como órgano dedicado fundamentalmente al control parlamentario⁸, un control parlamentario que supondría una nueva

to preparado por la Dirección General de Comisiones y Delegaciones del Parlamento Europeo (*Las Comisiones de los Parlamentos de los Estados miembros y de los países candidatos especializadas en asuntos europeos*, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 1998), el trabajo de M. Daranas Peláez, *Los parlamentos nacionales de la Europa comunitaria y el Parlamento Europeo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

7. Entre la amplia bibliografía existente sobre la cuestión puede consultarse el magnífico estudio de D. Quinty y G. Joly, "Le rôle des Parlements Européen et Nationaux dans la fonction législative", *Revue du Droit Public et Science Politique*, núm. 107 (1991), págs. 394-435, y a nivel nacional el trabajo de S. Muñoz Machado, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, en especial las páginas 41-44. Para valorar más concretamente la pérdida de competencias legislativas de los parlamentos nacionales puede consultarse el informe de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *Transfert de compétences et déficit démocratique*, Dossiers d'études et de documentation, núm. 4 (1990).

8. En este sentido se ha entendido tradicionalmente y la Comisión Mixta para la Unión Europea ha sido estudiada desde ese enfoque. Véase M. M. Martín Martínez, "El control parlamentario de la política comunitaria", en *Revista de Instituciones Europeas*, Mayo-Agosto, 1995, págs. 445 y ss.; J. L. Marcuello Moreno, "La participación del Parlamento en el control y seguimiento del Derecho

especialización dentro del específico modelo de control parlamentario aplicable a la política exterior del Estado⁹.

Sin embargo, a diferencia de las peculiaridades del control parlamentario sobre la política exterior, centradas sobre todo alrededor de la intervención de las Cortes Generales en la autorización o ratificación de los Tratados internacionales negociados por el Gobierno, el control parlamentario de la política comunitaria del Gobierno utiliza los mismos instrumentos que el control parlamentario de cualquiera otra de las políticas gestionadas por el Gobierno.

Conviene poner de relieve al comenzar con estas consideraciones que el concepto de control parlamentario y otros conceptos relacionados con las funciones de las Cortes Generales no han sido pacíficos en la doctrina española. Y consiguientemente, debemos aclarar a qué nos referimos cuando utilicemos estos términos a lo largo del presente estudio.

Aunque es cierto que toda actividad parlamentaria tiene algo de control sobre el Gobierno¹⁰ no puede considerarse al conjunto de la actividad del parlamento como control parlamentario. Nosotros vamos a desarrollar este trabajo compartiendo la concepción del control parlamentario que ha defendido en nuestro país fundamentalmente el profesor García Morillo, es decir, una concepción que identifica al control parlamentario como la acción de verificar la actuación del Gobierno en una de sus competencias y someterla a contraste con un parámetro de conducta previo, excluyendo del ámbito del control parlamentario la sanción o responsabilidad política¹¹. Sin embargo, diferimos del planteamiento de García

Comunitario: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 141 (octubre 1996), págs. 15 y ss; M. Cienfuegos Mateo, “El control de las Cortes Generales sobre el Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la decada 1986-1995”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 38, 1996, págs. 47 y ss.

9. En España, el estudio específico del control parlamentario de la política exterior fue realizado en los primeros momentos de la transición política por J. L. Cascajoso Castro en sus “Notas sobre el control parlamentario de la política exterior”, en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Ed. Labor, Barcelona, 1978. Esta tradición ha sido cultivada posteriormente, entre otros, por A. Remiro Brotons (*La acción exterior del Estado*, Tecnos Madrid, 1984), P. Pérez Tremps (“El control parlamentario de la política exterior”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 271-276) y F. Dorado Frías (“El control parlamentario de la política exterior”, en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 539-566).

10. Esta posición ha sido defendida por F. Rubio Llorente en “El control parlamentario”, en *Revista Parlamentaria de Habla Hispánica*, núm. 1 (1985), pág. 100.

11. Véase al respecto J. García Morillo y J. R. Montero Gibert, *El control parlamentario*, Tecnos,

Morillo al entender con López Guerra que ese control parlamentario se realizará más por la minoría parlamentaria en confrontación con su propio programa alternativo de gobierno que por la mayoría parlamentaria en relación con el programa de gobierno que apoyó al investir al presidente del Gobierno¹².

Por tanto, entendemos como actividad propia del control toda actividad consistente en la petición de información por las Cámaras. No podemos compartir las tesis que diferencian, desde la perspectiva del órgano parlamentario, entre facultades de información y facultades de control¹³. Es evidente que cuando se solicita información sobre cualquier actuación del Ejecutivo se está controlando al Gobierno, se está examinando, verificando su actuación. Toda información se utiliza para estar al tanto de la actividad del Gobierno, para controlar al Gobierno. Es cierto que, en ocasiones, la mayoría parlamentaria puede solicitar información para permitir el lucimiento del Ejecutivo. Pero hasta en estos casos la información sirve también para los intereses de control de la oposición.

En consecuencia, consideraremos actividad de control del Gobierno las preguntas parlamentarias, las interpelaciones, las comparecencias a petición del órgano parlamentario y las comisiones de investigación, no pudiendo ser consideradas así los casos en que la información o las comparecencias se llevan a cabo por decisión de los miembros del Gobierno, en cuyo caso entenderemos que se trata de funciones éstas sí meramente informativas.

Desde este planteamiento sobre las funciones que realizan los órganos parlamentarios vamos a analizar el funcionamiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

II.- Consideraciones sobre las peculiaridades de creación y regulación de la Comisión Mixta para la Unión Europea

Una vez concluidas las negociaciones y la firma del Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas, se creó una Comisión Mixta Congreso-

Madrid, 1984, y J. García Morillo, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

12. L. López Guerra, "El titular del control parlamentario", en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 155-162.

13. *Vid* sobre esta diferenciación F. Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, Espasa, Madrid, 1990, págs. 333 a 379 y 395 a 433.

Senado con una doble misión: el control de la legislación delegada al Gobierno para adecuar nuestro ordenamiento al acervo comunitario y el control de la política comunitaria del Gobierno.

Sin embargo, debe recordarse que, como veremos a continuación, la función de control especializado que hoy tiene atribuida la Comisión no fue planteada en el proyecto del Gobierno¹⁴, que se ceñía a crear la Comisión Mixta como fórmula de control de la delegación legislativa al Gobierno.

La inclusión de las competencias de la Comisión sobre el seguimiento de la política comunitaria de manera tan accidental y subordinada, provocó que la Comisión Mixta fuera escasamente estudiada por la doctrina durante el primer período de existencia¹⁵, e incluso en la actualidad¹⁶.

14. En concreto el Ministro de Asuntos Exteriores, señor Fernández Ordoñez, intentó justificar la ausencia de un mecanismo continuado de control indicando que “en lo que se refiere al seguimiento por las Cortes Generales de la actuación comunitaria del Ejecutivo, el Gobierno ha emprendido en los últimos meses una reflexión detallada, paralelamente a la elaboración de este proyecto. Esta reflexión está dirigida a encontrar una fórmula que permita una adecuada participación del Legislativo sobre los temas en discusión en el ámbito comunitario, manteniendo una imprescindible flexibilidad en la dirección de este elemento fundamental para la política exterior. Es un problema que excede, en gran medida, del ámbito del proyecto de ley, porque su plazo de urgencia está limitado en el tiempo y corresponde a un concepto restrictivo de la delegación” (*Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados*, Pleno, 5 de diciembre de 1985, núm. 258, pag. 11651).

15. De hecho hay pocos trabajos que se refieran a la Comisión, pero incluso los que se ocupan de ella, tan sólo lo hacen en lo referente a su función de órgano de control de la legislación delegada del Gobierno producida como consecuencia de la ley de delegación de 1985. Tan sólo un interesante artículo de M. Daranas (“La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, *Noticias CEE*, núm. 37 (1988), pág. 39 y ss.) se ocupa detenidamente de ella. Sobre la ley de delegación al Gobierno de 1985 vid. E. Alonso García, *Addenda* a su artículo “La incidencia en el ordenamiento constitucional español de la ley orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, como puesta en práctica del artículo 93 de la Constitución española”, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo, op. cit.*, págs. 383 y 384; C. F. Molina del Pozo, “Comentario en torno a la Ley de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas” en *Revista General del Derecho*, núms. 502-503 (1986), págs. 3207; T. R. Fernández, “La adaptación del ordenamiento jurídico español al ordenamiento comunitario y la Ley de delegación 47/1985, de 27 de diciembre”, en *Noticias CEE*, núm. 27 (1987), págs. 19 y ss.

16. En los últimos tiempos han analizado el funcionamiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea M. M. Martín Martínez, “El control parlamentario de la política comunitaria”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, págs. 445 y ss.; J. J. Marcuello Moreno, “La participación del Parlamento en el control y seguimiento del Derecho Comunitario: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 141 (1996), pág. 15 y ss.; M. Fernández-Fontecha Torres, “El control parlamentario sobre la política del Gobierno en materia de Comunidades Europeas”, en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 121 y ss.; y M. Cienfuegos Mateo, “La Comisión Mixta para la Unión Europea: análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-27 (1997), pág. 7 y ss.

Para comenzar nuestro análisis vamos a centrarnos en analizar por un lado por qué se utilizó la ley de bases de delegación al Gobierno para aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas para crear la Comisión Mixta, por qué se mantuvo su regulación por ley con posterioridad a su primera reforma y por último, por qué se optó por un modelo de Comisión Mixta.

1. La razón de ser del curioso método de creación de la Comisión Mixta.

Con el ingreso de España en las Comunidades Europeas se hizo necesaria la adecuación de la normativa española a lo que la doctrina ha denominado acervo comunitario. Como es sabido, el ingreso en las Comunidades Europeas de un Estado no supone tan sólo que dicho Estado se ve obligado por los acuerdos que se adopten en el seno de las Comunidades tras su ingreso. También queda obligado por todo el derecho derivado que, hasta el momento de su incorporación, han elaborado las Comunidades.

Consiguientemente, España debía de adecuar la regulación interna de ciertas materias a las normas establecidas por la normativa comunitaria. Y esa labor podía bloquear la actividad parlamentaria dada la complejidad del procedimiento legislativo. Por ello, siguiendo el ejemplo de los países que se han ido incorporado a la inicial Comunidad de los Seis, el Parlamento español aprobó una ley por la que fijaba las bases de delegación al Gobierno para la aplicación en España del derecho comunitario.

Esta ley de delegación al Gobierno, que fijaba un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor para el ejercicio de la misma, estableció de conformidad con el artículo 86.2 de la Constitución un órgano al que se otorgaban funciones de control sobre el uso de la delegación que hiciera el Gobierno.

Pero las enmiendas del Grupo Popular provocaron que se introdujeran las funciones de control sobre el Gobierno más allá de la delegación legislativa. Se trataba, como señaló el diputado popular señor Herrero de Miñón, de crear “un punto de arranque para garantizar el control democrático sobre la política, no sólo normativa, sino general del Gobierno, cualesquiera que sea su color, de cara a las Comunidades Europeas”¹⁷. Con lo cual, la Comisión específica y temporal de control se convirtió en una Comisión de carácter permanente con otras funciones de seguimiento de la actividad del Gobierno respecto de las Comunidades Europeas.

17. *DSCD*, Pleno, 5 de diciembre de 1985, núm. 258, pág. 11658.

Una vez encuadrada la situación debemos analizar por qué se utilizó esta ley de delegación al Gobierno para crear la Comisión Mixta de las Comunidades Europeas y no una reforma del reglamento del Congreso y del Senado o, incluso, aprovechar la oportunidad para elaborar el Reglamento de las Cortes Generales.

La primera razón hay que buscarla en que, como ya se ha señalado, el Gobierno pretendía crearla en un momento posterior al de la ley de delegación. Y además, como se puso de relieve en el debate sobre la reforma de la citada ley en 1988¹⁸, existía la voluntad política de que en el momento de elaboración del Reglamento de las Cortes Generales se incorporara al mismo. Pero, posiblemente, la oposición no quiso dejar pasar la oportunidad y, aprovechando que el Gobierno quería un amplio consenso sobre la ley de delegación, consiguió que se admitiera la transformación de la comisión de control.

Las consecuencias sobre el uso de esta inadecuada vía de creación eran fáciles de prever, pues la ley de delegación legislativa es una norma de difícil encuadramiento en lo referente a su vigencia y eficacia.

La doctrina ha puesto de relieve que la delegación al Gobierno debe entenderse realizada, por prescripción constitucional, para el plazo determinado por la ley de delegación¹⁹. Sin embargo, algún sector doctrinal ha entendido que aunque el plazo señalado por la ley de delegación no haya expirado, la delegación decae cuando finaliza anticipadamente la legislatura²⁰. Sin embargo, no parece que dicho efecto, aplicable al contenido de la ley, pueda trasladarse a la ley misma. De ser así, nos encontraríamos con que transcurridos los seis meses del plazo dado al Gobierno la ley perdería su vigencia con lo que también perdería su eficacia la regulación de la Comisión Mixta a ella incorporada.

Para analizar este problema hay que partir de la interpretación actual del viejo aforismo *cessante legis ratione, cessat lex ipsa*. De él podría desprenderse que si al cumplirse un determinado plazo ha cesado la razón de la ley (la

18. Así lo defendió el diputado socialista señor Berenguer Fuster cuando manifestó que “cuando se apruebe el Reglamento de las Cortes Generales, habrá que plantear si resulta o no más procedente trasladar la Comisión Mixta al propio Reglamento de las Cortes Generales, pero, como digo, esa cuestión se verá y se decidirá en su momento” (*DSCD*, Pleno, 21 de abril de 1988, núm. 104, pág. 6434).

19. I. de Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, pag. 186; J. Pérez Royo, *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 96.

20. J. L. Villar Palasí/E. Suñé Llinas, “Legislación delegada, leyes de bases, textos legales refundidos”, en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1985, t. VII, pág. 101.

delegación de potestad legislativa al Ejecutivo), puede entenderse que pierde vigencia la propia ley. Sin embargo, ya ha sido puesto de relieve que de este principio tan sólo cabe deducir la pérdida de vigencia de la ley en los casos en que la *ratio legis* se identifique con una condición, es decir, “un hecho futuro e incierto de cuyo acaecimiento efectivo se hace depender el despliegue de los efectos (condición suspensiva) o la cesación de los mismos (condición resolutoria) de un acto”²¹.

Y además, añadiríamos nosotros, en el caso que analizamos la razón de la ley no es exclusivamente, aunque así lo dé a entender el propio enunciado de la ley, la delegación de competencias legislativas al Gobierno, sino también la regulación de la creación y funcionamiento de la Comisión Mixta parlamentaria para las Comunidades Europeas. No parece, pues, que se debiera temer por la vigencia de dicha ley.

2. Los problemas de su regulación por ley.

Sin embargo, una vez pasado el período regido por tan peculiar sistema de creación de la Comisión Mixta, se podía haber reconsiderado la fórmula. Pero no fue así ni cuando expiró el período de aplicación de la ley de delegación ni cuando tres años después se procedió a la reforma de la ley para centrarla en la regulación de la Comisión Mixta.

Y ni siquiera se planteó la cuestión en la reforma de 1994 cuando se procedió a aumentar las competencias de la Comisión Mixta debido a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht²². Ni la propuesta de la oposición ni la realizada alrededor del grupo parlamentario del Gobierno se plantearon inicialmente como proposición de una nueva norma legal²³.

21. L. M. Díez-Picazo, *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 147.

22. En la declaración anexa número 13 al Tratado de Maastricht, relativa al cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, los Gobiernos de los países miembros se comprometían a “intensificar el intercambio de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. En ese contexto, los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, porque los Parlamentos Nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinados. La Conferencia considera asimismo importante que se intensifiquen los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en particular gracias a la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones”. A esta declaración decimotercera hacían referencia en la exposición de motivos tanto la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular como la presentada por el Grupo Parlamentario Socialista junto con otros grupos parlamentarios de la Cámara, para justificar la modificación que se planteaba.

23. La proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular se denominaba “Modificación del artículo 5 de la ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno

De las dos proposiciones de ley que se presentaron para modificar las competencias de la Comisión Mixta tan sólo prosperó en el debate de toma en consideración la proposición presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y otros grupos parlamentarios²⁴, aunque posteriormente se llegó a un texto pactado que se presentó como enmienda a la totalidad suscrita por todos los grupos parlamentarios a excepción del Grupo Mixto²⁵. Dicha propuesta pactada de reforma fue aprobada en el subsiguiente debate de totalidad aún con el título de “Modificación de la Ley de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas”²⁶.

Tan sólo después de ser debatido el nuevo texto pactado de la proposición de ley en el Pleno del Congreso por el procedimiento de lectura única se modificó su denominación y consiguientemente su concepción como ley independiente de la 47/1985 a la cual expresamente derogaba²⁷. Pero la denominación que hoy conocemos de “Ley que regula la Comisión Mixta para la Unión Europea” no fue incorporada hasta que la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado aprobó una enmienda del Grupo Popular que recogía el contenido de la presentada sobre denominación de la ley por el Grupo

para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas” (*BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 21-1, 30 de julio de 1993). Y la proposición de ley presentada, como respuesta a la anterior, por los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Catalán (Convergencia i Unió), Vasco (PNV) y Coalición Canaria el 15 de septiembre de 1993 se denominaba “Modificación de la ley de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas” (*BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-1, 24 septiembre de 1993).

24. *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Pleno, núm. 23, 2 de noviembre de 1993, pág. 822.

25. *BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-6, 18 de febrero de 1994

26. *BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-7, 26 de febrero de 1994.

27. Efectivamente, la enmienda a la totalidad que presentaron los propios grupos promotores de la originaria proposición de ley cambió la concepción de la proposición de ley. Se trataba de una ley nueva que debía sustituir a la 47/1985. Sin embargo, siguió tramitándose como modificación de la antedicha ley. La enmienda número 1, presentada por el Grupo Parlamentario Popular proponía la denominación “Ley de participación de las Cortes en las actividades de la Unión Europea”, mientras que el Grupo Parlamentario Socialista propuso en la enmienda número 7 la denominación “Ley reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea” (*BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-8, 4 de marzo de 1994). A través de una enmienda transaccional durante el debate en el Pleno (*Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados*, Pleno, núm. 54, 3 de marzo de 1994, pág. 2637), la proposición de ley pasó a denominarse “Ley reguladora del procedimiento de información y participación parlamentaria a la Comisión Mixta para la Unión Europea” (*BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-10, 9 de marzo de 1994). Tan sólo tras el debate en el Pleno del Congreso pasó a denominarse “Ley reguladora del procedimiento de información y participación parlamentaria en la Comisión Mixta para la Unión Europea” (*BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-10, 9 marzo de 1994).

Socialista en el Congreso de los Diputados y que en un primer momento fue rechazada²⁸.

La creación de Comisiones Mixtas por ley está prevista por el Reglamento del Senado en su artículo 57 sin que se encuentre una cláusula igual en el Reglamento del Congreso de los Diputados. La opción por esta fórmula no puede considerarse más inconveniente que la creación por acuerdo de ambas Cámaras.

No puede pensarse, como han hecho algunos autores²⁹, que la regulación de la Comisión mediante ley implique una desventaja puesto que cualquier modificación requiere de la participación de la mayoría gubernamental. También la creación por acuerdo de cada Cámara necesita el apoyo de la mayoría gubernamental.

Ni tampoco que resulte una desventaja porque la regulación mediante ley implique que la Comisión no puede ser objeto de modificación a través de una mera reorganización interna de una Cámara. Para modificar la Comisión Mixta, aunque estuviera regulada en los reglamentos parlamentarios, se necesitaría de igual manera la colaboración de ambas Cámaras.

Con lo cual, en idéntica medida estaría implicada la mayoría gubernamental en el caso de que se tratara de una modificación reglamentaria e igual se necesitaría del consenso entre ambas Cámaras porque al tratarse de una Comisión Mixta necesitaría de actuaciones concertadas en ambas Cámaras. Parece evidente que no podría ponerse fin a la misma por un acto unilateral de una de ellas.

Por lo demás, y ante la inexistencia de un Reglamento de las Cortes Generales, que sería el instrumento adecuado para regular las Comisiones Mixtas, la creación por ley nos parece un procedimiento absolutamente coherente que permite la participación de ambas Cámaras³⁰.

28. La enmienda del Grupo Parlamentario Popular del Senado (*BOCG, Senado*, V Legislatura, Serie III B, núm. 13 c), fue aprobada en el trámite de debate en la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, por la denominación definitiva de "Proposición de ley por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea" (*BOCG, Senado*, V Legislatura, Serie III B, núm. 13 (d), 11 de abril de 1994).

29. M. Daranas, "La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas", *Noticias CEE*, núm. 37 (1988), pág. 39.

30. En ese mismo sentido se manifiesta F. Navas Castillo, "La tipología de las Comisiones Parlamentarias en el Reglamento del Senado", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 86, págs. 358-359.

El único inconveniente que en nuestra opinión tiene esta fórmula de regulación de la Comisión es que hace un tanto más complicado el procedimiento de modificación de la misma pues debe seguirse el complicado procedimiento legislativo.

3. Las razones de la opción por un órgano parlamentario mixto.

En el derecho comparado se ha contemplado la fórmula de las comisiones parlamentarias mixtas a la hora de crear un órgano especializado en materia comunitaria. Y las razones han sido diversas. Desde la *Joint Committee on the Secondary Legislation of the European Communities* irlandesa que está integrada por miembros del *Dail* (Congreso) y del *Seanad* (Senado) con la finalidad de que exprese una opinión conjunta del parlamento irlandés³¹ hasta la *Epitropí Evropaikon Kinotikon Ypothesseon* (Comisión de Asuntos Europeos Comunitarios) de la Cámara de Diputados griega integrada por parlamentarios griegos en la Cámara de Diputados y en el Parlamento Europeo con la finalidad de permitir una mayor intercomunicación entre ambas instancias parlamentarias³².

Sin embargo, en España, creemos que más que planteamientos abstractos fueron circunstancias concretas, que hay que relacionar con la forma de creación de la Comisión, las que forzaron al modelo de Comisión Mixta.

En efecto, como ya hemos indicado, la Comisión surge como instrumento de control parlamentario sobre la legislación delegada que emane el Gobierno en materia comunitaria. En este sentido parece de lógica que el órgano se concibiera para agrupar a representantes de las dos Cámaras pues ambas participan en el procedimiento legislativo y ambas han concedido la autorización al Gobierno.

Cuando se decide ampliar sus funciones mediante la reforma de la norma se convierte en permanente una Comisión que nacía con una finalidad concreta y consiguientemente limitada en el tiempo.

31. Sobre esta Comisión puede consultarse M. T. Robinson, "Recent Legal Developments in Ireland in Relation to the European Communities", *Common Market Law Review*, núm. 10 (1973), págs. 466 y ss., y M. T. Robinson, "Irish Parliamentary Scrutiny of European Community Legislation", *Common Market Law Review*, núm. 16 (1979), págs. 9 y ss.

32. Sobre esta comisión puede consultarse D. Evrigenis, "Legal and constitutional implications of greek accession to the European Communities", *Common Market Law Review*, 1980, pág. 157 y ss.

III.- Peculiaridades de la Comisión Mixta para la Unión Europea en relación a su composición y funcionamiento

Lógica consecuencia de las peculiaridades normativas que hemos expuesto son las especialidades que la Comisión tiene en su funcionamiento y, sobre todo, en el catálogo de sus funciones.

1. Peculiaridades en la composición de la Comisión.

Un primer ejemplo de los cambios sufridos por la Comisión a lo largo de su existencia lo podemos encontrar en su composición. En un primer momento la ley de delegación estableció que la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas estuviera compuesta por quince miembros, de los cuales nueve serían diputados designados por los Grupos parlamentarios del Congreso “en cifra equivalente a la importancia numérica de éstos en cada Cámara”. Los otros seis debían ser senadores elegidos con idénticos criterios. En uno y otro caso la designación debía de realizarse al inicio de cada Legislatura.

La nueva redacción del artículo 5.2 que introdujo la modificación de 1988 no señalaba la exacta composición de la Comisión Mixta. Consiguientemente, quedaba al arbitrio de las Mesas de las Cámaras el número de miembros que integran la Comisión. Tan sólo se establecían legalmente tres requisitos: que estuviera compuesta por diputados y senadores, que éstos fueran designados al inicio de la legislatura, así como que estuviera garantizada la presencia de todos los grupos parlamentarios y todas las Agrupaciones que existieran en la Cámara.

Este es el resultado de la reforma de 1988 que tuvo como origen una proposición de ley presentada por el Grupo parlamentario Mixto y las Agrupaciones del Partido Demócrata Popular, Partido Liberal e Izquierda Unida. Las razones que hicieron que surgiera dicha iniciativa, apoyada posteriormente por todos los Grupos de la Cámara³³, fue que con la anterior composición no podían participar todas las Agrupaciones en las tareas de la Comisión³⁴. Pero dado que el número de Grupos parlamentarios y Agrupaciones podía variar de una legislatura a otra,

33. En el trámite de toma en consideración todos los grupos parlamentarios apoyaron la proposición aunque algunos anunciaron la oposición respecto a aspectos concretos de la misma (*DSCD*, Pleno, 8 de marzo de 1988, núm. 90, págs. 5662-5665)

34. Así lo explicó en el trámite de toma en consideración el representante de las fuerzas políticas proponentes, señor Mardones, cuando afirmó que la proposición pretendía modificar la ley 47/1985 “de forma que permita una amplia representación de estas fuerzas políticas hoy constreñidas por una disposición que trajo en su día la ley” (*DSCD*, Pleno, 8 de marzo de 1988, núm. 90, pág. 5663).

se decidió dejar sin determinar el número de integrantes de la Comisión. Con la aprobación de la reforma de 1988 se produjo una modificación en la composición de la Comisión. De 16 miembros se pasó a 25 componentes³⁵. En la IV Legislatura componían la Comisión 37 miembros, de los cuales 21 eran diputados y 16 eran senadores³⁶.

El criterio de la composición ha seguido siendo sustancialmente el mismo con la ley 8/1994. Pero el artículo 2 de la citada norma concreta más el procedimiento de designación. En efecto, la Comisión estará compuesta por Diputados y Senadores en el número que fijen las Mesas de las Cámaras, siempre que ese número garantice la presencia de todos los Grupos Parlamentarios. Sin embargo, se matiza que la determinación del número de integrantes la realizarán las Mesas de las Cámaras reunidas en sesión conjunta al inicio de cada Legislatura.

Una vez determinado el número de miembros, éstos “serán designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras”. La redacción del artículo no refleja claramente lo que sucede en realidad. Como puede deducirse, son las propias Mesas las que establecen cuantos miembros corresponden a cada Grupo parlamentario. Así ha ocurrido en la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado de 7 de febrero de 1994 que determinó que en la V Legislatura la Comisión que nos ocupa estaría formada por 39 miembros, de los que 23 serían Diputados y 16 Senadores, fijando las cuotas de cada Grupo Parlamentario por cada Cámara³⁷. Esa cantidad se ha modificado por una Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 1996 que ha fijado en 42 los miembros de las Comisiones Mixtas siendo 24 diputados y 16 senadores, más un diputado o senador perteneciente respectivamente a los grupos parlamentarios vascos y a los grupos parlamentarios mixtos de ambas Cámaras³⁸.

2. Peculiaridades en relación con la Presidencia de la Comisión.

La Presidencia de la Comisión, por el contrario, no ha sufrido modificaciones. Tanto en la redacción originaria como en la vigente la Presidencia de la

35. Congreso de los Diputados, *Memoria de la III Legislatura (1986-1989)*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pág. 100.

36. Senado, *Memoria de la IV Legislatura (1989-1993)*, Secretaría General del Senado, Madrid, 1995, págs. 308-310.

37. *BOCG, Cortes Generales*, V Legislatura, Serie A, núm. 16, 10 de febrero de 1994.

38. *BOCG, Cortes Generales*, VI Legislatura, Serie A, núm. 3, de 30 de mayo de 1996.

Comisión recae en el Presidente del Congreso de los Diputados o en la persona en quien delegue con carácter permanente.

No fue admitida la enmienda presentada por el Grupo Popular al debatir la última reforma de la ley, que pretendía que la Presidencia correspondiera “alternativamente, por legislaturas, al Presidente del Congreso de los Diputados o al Presidente del Senado” alegando razones constitucionales³⁹. No parece muy acertada esa interpretación constitucional por cuanto al tratarse de una Comisión Mixta la Comisión se convierte en órgano de las Cortes Generales como institución y no de cada una de las Cámaras. En ese orden de cosas conviene recordar que precisamente por mandato constitucional (art. 72.2 C.E.) el Presidente del Congreso de los Diputados lo es de las Cortes Generales y preside las reuniones conjuntas de las Cámaras.

Lo único que sí que ha habido con relación a la Presidencia han sido mejoras de redacción respecto de la formulación originaria. La primitiva redacción decía que la Presidencia de la Comisión la podía ostentar la persona en quien delegara el Presidente del Congreso. La actual redacción, ya introducida en la reforma de 1988, señala más concretamente que la Presidencia puede recaer en el Diputado o Senador en el que el Presidente del Congreso delegue. Con dicho cambio se ha concretado un poco más, aunque era obvia, la naturaleza del sujeto que puede presidir por delegación la Comisión Mixta.

Sin embargo, a pesar de la mayor concreción de la normativa, no ha quedado claro si el Diputado o Senador designado debe formar parte con anterioridad a su nombramiento de la Comisión Mixta o si puede ser cualquier Diputado o Senador de los que integren las Cámaras. Aunque la lógica parece apuntar a que se trate de uno de los que componen la Comisión Mixta, la práctica parlamentaria ha sido bien diferente. La Comisión Mixta fue presidida por delegación del Presidente del Congreso de los Diputados, por el Vicepresidente primero de la misma Cámara durante la III Legislatura. Sin embargo, a partir de la IV Legislatura se trata siempre de un miembro de la Comisión Mixta y, además, del principal partido de oposición. Así, fue el diputado Muñoz García, en la IV Legislatura, y Marcelino Oreja e Isabel Tocino, en la V Legislatura⁴⁰. En la VI Legislatura han sido los diputados Pedro Solbes y José Borrell.

39. *BOCG, Senado*, V Legislatura, Serie III B, núm. 13 (c), 5 de abril de 1994.

40. Congreso de los Diputados, *Memoria de la III Legislatura*, cit., pág. 99; Senado, *Memoria de la IV Legislatura*, cit., pág. 308, y Senado, *Memoria de la V Legislatura*, cit. pág. 398.

Otro aspecto confuso en este apartado es el del carácter permanente que tiene la designación de Presidente-delegado de la Comisión. El precepto señala que será Presidente-delegado el Diputado o Senador en quien el Presidente del Congreso “delegue con carácter permanente”. Sin duda, esta delegación con carácter permanente debe entenderse acotada a la duración de la Legislatura. Pero además hay que interpretarla como que el Presidente-delegado no podrá ser sustituido a lo largo de la Legislatura caprichosamente por el Presidente del Congreso. Para su sustitución habrá que alegar justa causa.

Por el contrario, en nuestra opinión, no se puede entender que el Presidente del Congreso, una vez designado Presidente-delegado, y al amparo de la norma que señala que éste lo será con carácter permanente, no puede volver a ejercer como Presidente de la Comisión Mixta. El Presidente-delegado es permanente durante la legislatura pero ello no obsta para que, sin que su permanencia sea puesta en duda, el Presidente delegante recobre sus funciones cuando lo considere oportuno. Aunque esto nunca haya ocurrido.

La convivencia de Presidente y Presidente-delegado provocó algunos problemas durante el período en que la Comisión Mixta funcionó con voto ponderado pues se podía producir una importante distorsión de dicha proporcionalidad con el voto del Presidente. El sistema de designación del Presidente, tal y como ha defendido Daranas, suponía *de facto* el refuerzo del grupo mayoritario en la Cámara Baja (...) (sobre todo) en el supuesto de que el grupo –o, en su caso, la coalición– gubernamental tuviese sólo la mayoría relativa y sintiese la tentación –muy difícil de resistir– de alzarse con la mitad más uno en la Comisión, reservándose el sillón presidencial”⁴¹. Pero la cuestión no causó mayores problemas y dejó de ser un teórico inconveniente con la pronta desaparición de las Agrupaciones parlamentarias y del sistema de composición de la Comisión Mixta.

Por lo demás, la Comisión Mixta tiene una Mesa que, según puede colegirse en las Memorias de las III y IV Legislaturas de las Cámaras, está conformada por un Vicepresidente primero que pertenece al Senado y al mismo grupo parlamentario que el Presidente, un Vicepresidente segundo que corresponde a un diputado del primer partido de la oposición, una Secretaría primera, que corresponde a un diputado del partido mayoritario, y un Secretario

41. M. Daranas, “La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, *op. cit.*, pág. 40.

segundo, que perteneció al CDS en la III Legislatura y al principal grupo de la oposición en la IV Legislatura⁴².

3. Funcionamiento de la Comisión Mixta.

Ante la inexistencia del Reglamento General de las Cortes, que sería la normativa que lógicamente debiera regular lo concerniente a las Comisiones Mixtas, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas no se dotó de una normativa que regulara su funcionamiento tal como hizo su homónima la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Según ha puesto de relieve Daranas⁴³, el funcionamiento de la Comisión Mixta tan sólo se diferencia de las Comisiones Permanentes en que carece de capacidad legislativa o deliberante. Tan sólo se trata de una Comisión consultiva e informativa. Pero salvada esta importante diferencia, su funcionamiento se rige por las normas recogidas en el Reglamento del Congreso de los Diputados según establece la disposición final de la ley 8/1994. Esta disposición final, presente ya en el texto de enmienda a la totalidad que dió origen a la ley, solventó algunos problemas procedimentales que habían surgido en el período anterior a la entrada en vigor de la ley. Estos problemas aparecían cuando la regulación de algún aspecto procedimental difería entre el Reglamento del Congreso y el del Senado. En la práctica se había optado por recurrir a uno o a otro según los casos⁴⁴.

En su funcionamiento la única obligación que la Comisión Mixta tenía expresamente atribuida por la ley de creación (art. 5.4) ha desaparecido en la nueva ley. Se trataba del deber de enviar a las Comisiones competentes *ratione materiae* las conclusiones que elabore y elevar a ambas Cámaras al comienzo de cada período de sesiones un informe sobre las actividades realizadas en el período anterior⁴⁵.

42. Congreso de los Diputados, *Memoria de la III Legislatura, cit.*, pág. 99, y Senado, *Memoria de la IV Legislatura, cit.*, pág. 308.

43. M. Daranas, "La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas", *op. cit.*, pág. 41.

44. Por ejemplo, la Comisión no necesita quorum para comenzar la reunión (como ocurre en el Senado) aunque sí que se requiere para proceder a votar (aspecto recogido en los artículos 79 y 93.1 de los Reglamentos del Congreso y del Senado, respectivamente). Asimismo, la reunión de la Comisión no tiene duración máxima (al contrario que ocurre en las Comisiones del Senado *ex* artículo 77 del Reglamento) (M. Daranas, "La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas", *op. cit.*, pág. 42)

45. El primero de los informes se retrasó bastante con respecto a la fecha de constitución de la comisión. Se elevó a las Cámaras el 5 de mayo de 1987 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, III Legislatura, Serie E, 14 de mayo de 1987, núm. 37). Desde entonces dichos informes se produjeron con la regularidad requerida por la ley.

Para evitar que con el fin de mantener la proporcionalidad tuviera que aumentarse mucho la composición de la Comisión, dado que quedó garantizada la presencia de las Agrupaciones, el apartado 2 del artículo 5 de la ley 47/1985 (introducido en la reforma de 1988) preveía que las votaciones se realizaran por el sistema de voto ponderado (sistema que ya venía utilizándose desde antes de la reforma mediante acuerdo de las Mesas del Congreso y Senado)⁴⁶ teniendo en consideración el número de integrantes de cada Grupo Parlamentario en una y otra Cámara.

Aunque nada decía el citado precepto hay que deducir que el voto ponderado también se extendía a las Agrupaciones parlamentarias cuando formaban parte de la Comisión Mixta sobre todo teniendo en cuenta que su participación en la Comisión fue la que originó el acuerdo de las Mesas del Congreso y el Senado de 1986 sobre voto ponderado.

Sin embargo, la ley 8/1994, al no encontrarse con el problema de las agrupaciones, puesto que han desaparecido de las Cortes Generales, y al garantizarse la proporcionalidad entre grupos en la composición acordada por las Mesas de las Cámaras, ha retornado al voto por miembro al establecer que los acuerdos deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes de la Comisión. Para el supuesto de que pudiera darse un empate, si todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo parlamentario han votado en idéntico sentido, la resolución de las Mesas de ambas Cámaras sobre composición de las Comisiones Mixtas establece que se podrá dirimir el empate ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente⁴⁷.

Con fecha 21 de septiembre de 1995 las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta, adoptaron una resolución sobre desarrollo de la ley 8/1994⁴⁸ con el fin de regular las peculiaridades que contempla la citada ley respecto a las funciones que debe ejercer la Comisión Mixta. A pesar de que la disposición transitoria de la citada resolución prevé que incluso los asuntos pendientes ante la Comisión Mixta a la entrada en vigor de

46. Este sistema de voto ponderado ya se había adoptado con anterioridad para la Comisión Mixta según acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras de 16 de septiembre de 1986.

47. Artículo segundo de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado, de 27 de mayo de 1996 (*BOCG, Cortes Generales*, VI Legislatura, Serie A, núm. 3, 30 de mayo de 1996)

48. *BOCG, Cortes Generales*, V Legislatura, Serie A, núm. 71, 5 de octubre de 1995.

la Resolución deben ajustarse a lo dispuesto en las misma, la citada resolución aún no se ha aplicado.

A pesar de la inaplicación conviene señalar que la resolución regula el procedimiento para la convocatoria, desarrollo y consecuencias de la celebración de un debate en el seno de la Comisión Mixta sobre una iniciativa de la Comisión Europea (artículo primero), la convocatoria por la Comisión Mixta de un debate en el Pleno del Congreso o del Senado o el procedimiento para elaborar un informe en el seno de la Comisión (artículo segundo), la comparecencia del Gobierno para dar cuenta del proceso de aprobación de una propuesta normativa comunitaria (artículo cuarto) o el procedimiento para celebrar un debate en el seno de la Comisión Mixta sobre cuestiones comunitarias no expresamente recogidas con anterioridad por la resolución (artículo quinto).

Al parecer, esta resolución no se aplica porque el presupuesto en que se basa, la rápida comunicación por el Gobierno de las propuestas de la Comisión, no se produce, por lo que la preocupación de la Comisión se está centrande en intentar conseguir que la información llegue nada más es conocida por el Gobierno. No parece que se pueda solucionar la cuestión sin pasar por una modificación de la ley 8/1994 en la que se evite la participación del Gobierno y el Parlamento pueda relacionarse directamente con la Comisión Europea. De nada sirve que el recientemente entrado en vigor Tratado de Amsterdam prevea que las propuestas legislativas de la Comisión se comunicarán con la suficiente antelación para que el gobierno de cada Estado miembro pueda velar para que su parlamento nacional las reciba convenientemente. El problema reside precisamente en la retención que de ellas realizan los ejecutivos nacionales.

IV.- Las competencias de la Comisión Mixta: Algo más que una mera Comisión de control parlamentario

Como se indica en el propio título de este trabajo, las funciones que se han ido atribuyendo a la Comisión Mixta para la Unión Europea van mucho más allá de las funciones ordinarias de una Comisión parlamentaria permanente o no permanente y sobre todo van más allá de la sola función de control.

Las funciones de la Comisión Mixta para la Unión Europea han sido aumentadas considerablemente, tanto en número como en importancia, a lo largo de su existencia. El texto de 1988 recoge con idéntica redacción el texto originario del

apartado 3 del artículo 5 de la ley de delegación de 1985⁴⁹ y a este texto le añade otros apartados que incorporan nuevas funciones⁵⁰. Sobre dicha ampliación de funciones hubo un completo consenso entre todas las fuerzas políticas parlamentarias que se puso de manifiesto en el hecho de que la enmienda que introducía esas nuevas funciones fue suscrita por todos los Grupos parlamentarios a excepción del Grupo Mixto⁵¹.

Sin embargo se rechazaron otras funciones que propugnaba incorporar el Grupo Popular con el apoyo de los demás Grupos parlamentarios, excluido el Grupo Socialista. Dichas competencias consistían en que la Comisión Mixta ejerciera el control sobre la ejecución y el desarrollo del Presupuesto nacional con relación a las Comunidades Europeas y que se ejerciera, en terminología del Grupo Popular, un control a priori que permita al Parlamento intervenir en el proceso de preparación de la posición española respecto de las decisiones comunitarias⁵².

Esta última competencia, al menos, ha sido incorporada a la Comisión a través de la ley 8/1994, ampliando también el control a posteriori (art. 3.c) junto con la capacidad de recibir un informe sobre las actividades en la Unión duran-

49. “3. Para el cumplimiento de sus fines, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas:

- a) Conocerá tras de su publicación, a los efectos del artículo 82.6 de la Constitución Española, de los Decretos Legislativos emitidos en aplicación del Derecho derivado comunitario.
- b) Deberá ser informada por el Gobierno de los proyectos normativos de las Comunidades Europeas que puedan afectar a materias sometidas a reserva de Ley en España.
- c) Recibirá del gobierno la información que obre en su poder sobre las actividades de las Instituciones de las Comunidades Europeas respecto a la aplicación y puesta en práctica de la adhesión de España a las mismas.
- d) Deberá ser informada por el Gobierno de las líneas inspiradoras de su política en el seno de las Comunidades Europeas.”

50. “d) (...) así como de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas.

- e) Podrá elaborar informes sobre las propuestas de Reglamentos, Directivas o Decisiones que la Comisión de las Comunidades Europeas presente al Consejo de Ministros.
- f) Establecerá relaciones de cooperación con los órganos del Parlamento Europeo. La Comisión Mixta podrá, asimismo, celebrar reuniones conjuntas con los Diputados españoles en el Parlamento Europeo.
- g) Mantendrá una relación de recíproca información y colaboración con las Comisiones existentes en otros parlamentos nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, que tengan competencias similares a la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado.
- h) Podrá someter por el procedimiento reglamentario a las Mesas de ambas Cámaras, informes o dictámenes que considere de especial interés, en las materias que sean competencia de la Comisión Mixta”.

51. *DSCD*, Pleno, 21 de abril de 1988, núm. 104, págs. 6433-6434.

52. *DSCD*, III Legislatura, Pleno, 21 de abril de 1988, núm. 104, pág. 6434.

te la Presidencia que concluye (art. 3.e). Por lo demás la ley tan sólo ha detallado algunas de las competencias que ya estaban atribuidas a la Comisión.

Las competencias, según la actual regulación, se pueden dividir en los siguientes grandes grupos:

1. La competencia de control de los Decretos Legislativos emitidos por el gobierno en aplicación del derecho comunitario.

Se trata de la función originaria para la que se creó la Comisión Mixta. De todas formas, esta función desapareció tras el control efectuado de los decretos legislativos elaborados por el Gobierno como consecuencia de la delegación efectuada por esta misma ley. Evidentemente, y tal como ha sido puesto de relieve por la totalidad de la doctrina, se trata de un control meramente político que toma como parámetro las bases establecidas en la norma delegante.

De todas formas este parámetro no pudo ser muy eficaz pues, como es sabido, las bases de dicha norma de delegación fueron los propios preceptos de las directivas que debían trasponerse al ordenamiento español. Y como puso de relieve durante el debate de su aprobación el diputado señor Pérez Royo, la ley de bases de delegación tan sólo incluía una relación de las directivas a trasponer pero no como hubiera sido obligado el texto en castellano de las citadas directivas para que las Cortes Generales pudieran conocer sobre qué delegaban y enjuiciar si la labor gubernamental había sido respetuosa con las bases⁵³.

Si ya resultaba incomprensible el mantenimiento de esta competencia en el momento de la modificación de 1988, aún lo es más en la ley 8/1994. La función de control de la legislación delegada elaborada por el Gobierno finaliza cuando se ha producido la total realización de dicha legislación. La ley de 1985, como ya se ha dicho, tenía un anexo en el que se relacionaban las directivas que se encargaban al Gobierno trasponer. Concluida esta trasposición, que sepamos, las Cortes Generales no han vuelto a delegar su potestad legislativa en el gobierno en materias comunitarias. De hecho, como ha estudiado pormenorizadamente Cienfuegos Mateo, durante la cuarta y la quinta legislatura no se ha producido ninguna actividad de control sobre decretos legislativos pues no ha existido delegación legislativa alguna en materia comunitaria⁵⁴.

53. *DSCD*, II Legislatura, Pleno, 5 de diciembre de 1985, núm. 258, pág. 11.652

54. M. Cienfuegos Mateo, "La Comisión Mixta para la Unión Europea: Análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios", en *Gaceta Jurídica de la CE*, 1997, D-27, pág. 59 y ss.

Por lo tanto, esta primera función debiera de haberse redactado en condicional para que cuando se produzca la delegación, esté predeterminado que la Comisión Mixta es el órgano parlamentario de control de dicha nueva ley de delegación.

2. Las competencias sobre información acerca de la actividad de las Comunidades Europeas.

Englobamos bajo el epígrafe de competencias de información las competencias que la Comisión ejerce atendiendo a la información que le remite el Gobierno. De acuerdo con lo que indicamos al inicio de este artículo, entendemos que éstas son competencias de información porque tienen su origen en la acción del ejecutivo, mientras que en las acciones de control parlamentario son impulsadas desde las Cámaras.

Las competencias relacionadas con esta función se han mantenido en lo esencial desde la ley de 1985. Sin embargo se han producido algunas variaciones de detalle.

Según lo establecido en la ley 8/1994, la Comisión Mixta centraliza la recepción de información sobre los proyectos normativos de las Comunidades Europeas (art. 3.b), sobre la actividad de las Instituciones de la Comunidad Europea (art. 3.d), y sobre las líneas inspiradoras de la política del Gobierno en el seno de la Unión, así como de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de las Comunidades (art. 3.e).

Todos estos extremos ya estaban recogidos por las anteriores regulaciones. La ley 47/1985 concebía a la Comisión como la receptora de la información del Gobierno sobre las tres primeras cuestiones siendo añadida por la ley 18/1988 la previsión de informar sobre las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas.

De todas formas, dichas funciones informativas tienen en todos los casos su iniciativa en el Gobierno. La facultad de solicitar al Gobierno información sobre estas cuestiones la tiene también conferida la Comisión Mixta, en tanto que Comisión, por el artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados puesto que la Disposición Final de la Ley 8/1994 establece que dicho Reglamento será de aplicación en todo lo que no esté previsto por dicha Ley.

Por tanto, de la redacción de los preceptos se desprende que el Gobierno tiene el deber de facilitar dicha información, entendiéndose por tanto que el Gobierno

debe suministrar de oficio ésta aunque en caso de que el Gobierno no mantenga esa corriente de información siempre puede serle requerida por la Comisión.

Sin embargo, la falta de concreción de la norma genera algunos problemas de aplicación de la misma.

En el caso de la información sobre las llamadas propuestas legislativas⁵⁵ de la Comisión Europea la ley 8/1994 prevé que el Gobierno debe remitirlas “con antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas”. La redacción pretende obligar al ejecutivo a que remita la información con rapidez con objeto de que la Comisión pueda darse por informada y concluir el trámite o, por el contrario, examinar la propuesta, lo que debe ser entendido como la posibilidad de abrir un debate, es de suponer que con el ejecutivo, sobre el contenido de la misma dando por tanto paso a la fórmula de control parlamentario previsto en el artículo 3.c de la misma ley y que estudiaremos a continuación.

El Gobierno, prescribe la norma, debe remitir a la Cámara (*sic*), a la mayor brevedad posible, un sucinto informe sobre las propuestas que tengan repercusión en España, pudiendo la Comisión solicitar la ampliación de la información. Con independencia de que donde dice Cámara debe decir Comisión, la actual redacción ha variado el criterio de selección de las propuestas que meritan de un informe del ejecutivo. En la redacción vigente hasta 1994 se preveía la necesidad de ese informe para las propuestas que puedan afectar a materias sometidas a reserva de Ley en España⁵⁶, lo cual parece mucho más sensato que lo que ahora prescribe la norma legal. No debemos olvidar que prácticamente la totalidad de las normas comunitarias tienen repercusión en España, aunque es cierto que unas en mayor medida que otras, mientras que no todas estarían sometidas a la reserva de ley si España no participara en el proceso de integración europea.

Otra valoración nos merecería la nueva redacción si lo que se desea con ella es poner de relieve que el parlamento no pretende con este mecanismo sustituir las competencias perdidas sino que lo que hace es controlar qué posición defiene el ejecutivo respecto de las normativas europeas. Desde esa perspectiva, poco importa si estarían o no sometidas a reserva de ley de ser elaboradas por el Estado español. Importa detectar cuales afectan a intereses más relevantes de

55. Desde mi punto de vista, la terminología utilizada no es correcta pues el término legislativo no puede ser utilizado en un sistema jurídico como el comunitario, donde no existe el concepto de ley.

56. Art. 5.3.b de la Ley 47/85 incluso después de su modificación por la Ley 18/1988.

España. De ser esta la razón resulta discutible la redacción. Debería haberse indicado expresamente que el informe debería realizarse sobre las propuestas normativas comunitarias que afecten a los intereses más relevantes de España. Que afecten, favoreciendo o perjudicando, porque si mantiene igual los intereses nacionales en la materia el tema no tiene interés. Que los intereses sean relevantes, pues el Parlamento no puede estar ocupándose de cuestiones de menor importancia.

El segundo supuesto es el de informar sobre las actividades de las instituciones de la Unión Europea, lo cual, a pesar de limitar el ámbito de la información, sigue tratándose de un vastísimo campo de trabajo. Pero si la redacción acota el ámbito no plantea en qué ocasiones debe informar el Gobierno regularmente de la actividad de las instituciones comunitarias.

La única información temporal y claramente prevista por la ley 8/1994 que el gobierno debe remitir sobre las actividades de la Unión Europea no se realiza ante la Comisión Mixta. En efecto, la ley 8/94 prevé que con anterioridad a cada Consejo Europeo ordinario el Gobierno remita a ambas Cámaras “un informe escrito sobre la evolución de los acontecimientos de la Unión Europea durante la Presidencia que concluye en dicho Consejo” (art. 3.e) y que con posterioridad a los Consejos Europeos ordinarios o extraordinarios, el Ejecutivo comparecerá ante el Pleno del Congreso de los Diputados “para informar sobre lo allí decidido y mantener un debate con los Grupos Parlamentarios” (art. 4). Estas dos fórmulas de información y, en el segundo caso, de control parlamentario no estaban previstas con anterioridad y muestran claramente como la percepción de que es necesaria información sobre la actividad de las Comunidades Europeas se va abriendo paso lentamente en nuestra vida parlamentaria.

Sin embargo, como ya hemos señalado, en los dos únicos casos en los que la obligación de informar está prevista temporalmente se trata de fórmulas de información parlamentaria que tienen como sujeto no a la Comisión Mixta sino a las Cámaras o al Pleno del Congreso. Por lo tanto, lo previsto en el artículo 3.d es un fórmula abierta para que la Comisión sea el foro en el que se produzcan las comparecencias del gobierno sobre las actividades de las instituciones de la Unión Europea, marcando por tanto un perfil a los trabajos de la Comisión. A eso responde que progresivamente la Comisión Mixta conozca de los debates globales sobre la Unión Europea o sobre cuestiones institucionales, mientras que el seguimiento de las diversas políticas comunitarias se realice en el seno de las diferentes Comisiones Permanentes de acuerdo con su ámbito material.

El tercer supuesto de esta competencia de información consiste en que el Gobierno comunique las líneas inspiradoras de su política en el seno de la Unión Europea. Se trata de una función que se cumple a través de comparecencias de miembros del Gobierno ante la Comisión Mixta.

El cuarto supuesto es ser informada de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Al margen de que desde el Tratado de Amsterdam la denominación oficial del anteriormente denominado Consejo de Ministros es Consejo de la Unión, habrá que convenir que a la Comisión tan sólo le interesan los resultados del Consejo porque ahí es donde está representado el Gobierno sobre el que ejerce el control parlamentario.

3. La competencia de control parlamentario *stricto sensu*.

Establece el nuevo artículo 3.c de la ley 8/94 que la Comisión Mixta podrá celebrar debates sobre una propuesta legislativa concreta con la participación del gobierno.

Sin duda esta es la función genuina de control que realiza la Comisión, junto con las preguntas orales y escritas⁵⁷ y las comparecencias de miembros del Gobierno a petición de la Comisión. Y es una competencia complementaria de la de información. La Comisión se informa sobre las propuestas legislativas de la Unión y luego puede realizar una sesión de control al Gobierno sobre las propuestas que le parezcan mas relevantes.

Y no sólo se plantea el debate en la Comisión sino que ésta puede solicitar al Presidente de una de las Cámaras la celebración del debate en el Pleno de la misma.

Como trámite previo, tanto si el debate es en el seno de la Comisión o en el Pleno la Comisión puede solicitar a cualquier Comisión del Congreso o del Senado la emisión de un informe previo sobre la cuestión a debatir. Es de destacar que curiosamente, la norma establece que con independencia de a qué Cámara pertenezca la Comisión requerida, la solicitud se cursará a través de la Mesa del Congreso, lo cual no parece razonable pues es la Mesa de cada Cámara

57. En la III Legislatura se contestó oralmente a 29 preguntas y por escrito a otras 19. En la IV Legislatura se sustanciaron 9 preguntas oralmente y 13 por escrito. En la V Legislatura sólo se contestó oralmente a 2 preguntas y a otra por escrito (M. Cienfuegos, "La Comisión Mixta para la Unión Europea...", *op. cit.*, págs. 47 y 48).

la que tiene la competencia para solicitar los informes a las Comisiones pertenecientes a cada una de las Cámaras⁵⁸.

Y también el mismo artículo prevé que al ser aprobada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea (*sic*) la norma que provocó el debate en la Comisión, ésta “podrá acordar la comparecencia del Gobierno para dar cuenta de la tramitación y resultados”⁵⁹. Con independencia de que la denominación oficial de la institución a la que se refiere la ley 8/1994 es Consejo de la Unión⁶⁰, también parece inadecuada la referencia a que la norma haya sido aprobada por el Consejo. Salvo que lo que se quiera poner de relieve es que no hace falta que la norma sea publicada o entre en vigor para que la Comisión Mixta solicite el debate, la redacción es inconveniente pues con ello se deja fuera del control a todas las normas comunitarias elaboradas mediante el procedimiento de codecisión pues en dicho caso la aprobación se produce por el concurso de la voluntad del Consejo de la Unión y del Parlamento Europeo. La cuestión que ya suponía una grave disfunción antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se ha convertido en una situación de todo punto inconveniente por cuanto según la Comisión Europea a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 80% de las normas comunitarias van a ser aprobadas mediante el procedimiento de codecisión, es decir, por el Consejo y el Parlamento Europeo conjuntamente.

Pero, sobre todo, lo más criticable de la ley es que la comparecencia del Gobierno está prevista para dar cuenta de la tramitación y resultados cuando a efectos de control parlamentario lo relevante es que se diera cuenta de la posición que el Gobierno haya mantenido durante la tramitación y la valoración que haga del resultado.

4. La competencia para elaborar informes sobre cuestiones comunitarias.

Con anterioridad a la ley 8/1994, la normativa decía que la Comisión Mixta podía elaborar informes sobre las propuestas de Reglamentos, Directivas o Decisiones que la Comisión de las Comunidades Europeas presente al Consejo

58. Como se desprende en general del artículo 31.1 y específicamente del artículo 43.1 y 2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (“Las Comisiones conocerán de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia, la Mesa del Congreso”) y del artículo 54 del Reglamento del Senado (“La distribución del trabajo entre las Comisiones se realizará por la Mesa de la Cámara”).

59. Último párrafo del apartado c) del artículo 3 de la Ley 8/1994.

60. Así fue modificado en el Tratado de la Unión Europea (1993), que provocó precisamente la aparición de la ley 8/1994.

de Ministros. En la actual redacción la Comisión tiene ampliadas sus competencias de informe pues los puede realizar sobre cualquier cuestión relativa a la actividad de la Unión Europea (art. 3.f).

Estos informes pueden tener una doble misión: ser meramente recopilatorios de lo que hace la Unión, incluyendo lo que el Gobierno nacional haya realizado al respecto o pueden plantear propuestas al ejecutivo sobre cuestiones comunitarias. Si el informe es de este segundo tipo podría ser inscribible en las competencias de orientación política atenuada (proposiciones no de ley, mociones etc.) que suelen tener una gran efectividad sobre el Ejecutivo⁶¹.

5. La competencia de coordinación y recíproca información de las Cortes Generales con los parlamentarios europeos españoles (art. 3.h) y con otras Comisiones especializadas de los parlamentos de los países miembros y del Parlamento Europeo (arts. 3.g y 3.i).

Con lo estipulado en esta amplia función se da respuesta nacional a los compromisos contraídos a través de los Tratados de la Unión Europea sobre participación de los parlamentos nacionales en los asuntos comunitarios y la comunicación entre Parlamentos nacionales y Parlamento Europeo. Como es sabido, desde 1981 se celebra una conferencia anual de los Presidentes de los Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad y el Presidente del Parlamento Europeo y desde noviembre de 1989 se reúne un par de veces al año la Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios (COSAC).

En resumen, la Comisión Mixta para la Unión Europea ha sufrido una evolución con tres fases bien diferenciadas por las sucesivas reformas que ha sufrido la norma legal que la regula⁶². Una evolución favorable que la ha ido consolidando como instrumento cada vez más efectivo del seguimiento de los asuntos comunitarios aunque el gran obstáculo que aún permanece es la obstrucción per-

61. Como ha defendido Santaolalla, "políticamente pueden y deben tener un gran peso, cabiendo presumir su observancia. Se trata de decisiones que se mueven en el marco de las relaciones políticas de confianza entre el Parlamento y el Gobierno, órgano al que normalmente van dirigidas. Un incumplimiento injustificado por parte de este último, aunque no demandable jurídicamente, implica ignorar la posición de supremacía del primero, por lo que en tal caso y en función de su mayor o menor gravedad es al propio Parlamento a quien corresponde extraer las consecuencias que hayan de adoptarse, consecuencias que nunca podrán tener carácter coactivo según se ha indicado, sino que deberán canalizarse a través de mecanismos de presión o de censura política" (F. Santaolalla López, *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pág. 382).

62. Sobre la clasificación en esas tres etapas *vid.* M. M. Martín Martínez, "El control parlamentario de la política comunitaria", en *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, págs. 460-469.

manente que el Gobierno realiza a la hora de enviar las propuestas normativas que elabora la Comisión Europea.

Con todo, se detecta que el seguimiento de la política comunitaria del Gobierno no se realiza solamente desde la Comisión Mixta sino que en la actualidad ambas Cámaras parlamentarias realizan importantes actividades de control en el resto de las Comisiones Permanentes, atendiendo a la especialidad de las mismas, y también ante el Pleno de ambas Asambleas⁶³.

63. Puede observarse esta tendencia en el trabajo de M. Cienfuegos Mateo, "El control de las Cortes Generales sobre el gobierno en asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la década 1986-1995", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 38 (1996), pág. 47 y ss. Tan sólo una parte de las actividades que aquí se reflejan son realizadas en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LOS ENTES LOCALES*

(Balance sobre la participación de los Entes Locales en la formación de la Ley Autonómica)

Artemi Rallo Lombarte

*Profesor Titular Derecho Constitucional
(Universidad Jaume I de Castellón)*

SUMARIO

- I.- La pertinencia del análisis*
- II.- La estabilidad normativa del marco estatutario y legal*
- III.- La iniciativa legislativa de los Entes Locales y las limitaciones inherentes a su diferenciada naturaleza estatutaria*
 - 1. La iniciativa legislativa como mero derecho de petición*
 - 2. La auténtica iniciativa legislativa institucional*
 - 3. La configuración legal de la iniciativa legislativa como propuesta de iniciativa*
- IV.- La pervivencia del fundamento de la iniciativa legislativa de los entes locales*
- V.- La marginalidad del ámbito material de la iniciativa legislativa de los Entes Locales*
- VI.- Dificultades formales para el ejercicio de la iniciativa por los entes locales: Un iter intransitable*
 - 1. Los gravosos requisitos para su ejercicio*
 - 2. La amplitud de causas de inadmisibilidad. Subordinación de la iniciativa legislativa de los entes locales*
 - 3. El filtro político de la toma en consideración*
 - 4. La virtual intervención parlamentaria de los delegados*
 - 5. La generalizada caducidad de la iniciativa*
- VII.- La iniciativa local para la reforma estatutaria: Una previsión estatutaria inédita*
- VIII.- Apéndice. Dos décadas de ejercicio de la iniciativa legislativa de entes locales (1979-1999)*

* El 8 y 9 de marzo de 1999 se celebraron en la Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca las *III Jornadas sobre "Organos institucionales de Castilla-La Mancha: la Administración local"* bajo la organización del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha y la dirección del profesor Eduardo Espín Templado. A él y a su magnífico equipo deseo manifestar mi agradecimiento por la invitación a participar en dichas Jornadas y a publicar mi aportación a las mismas en este espléndido *Anuario Parlamento y Constitución*; máxime cuando dicho encuentro me dio la oportunidad de analizar retrospectivamente, con la experiencia autonómica acumulada, muchas consideraciones reali-

I.- La pertinencia del análisis

Transcurridas ya dos décadas desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía –y más de quince años desde su generalizada vigencia– el desarrollo institucional autonómico ofrece un heterogéneo escenario en el que, frente a la existencia de instituciones y órganos de probada utilidad y análisis exhaustivo, otros mecanismos institucionales son claramente desconocidos y su funcionamiento real resulta hartamente cuestionable. Un ejemplo claro de mecanismo institucional aparentemente secundario, casi olvidado, lo encontramos, sin duda, en la atribución de iniciativa legislativa a los entes locales. Sin embargo, tal vez sorprenda saber que, hasta la fecha, 9 leyes autonómicas han tenido su origen en alguna de las 18 iniciativas legislativas formuladas por entes locales. ¿Pobre balance?. En términos absolutos, seguramente sí. Tal vez, no tanto si, relativizando el dato, lo comparamos con el volumen legislativo proporcionado por tres lustros de actividad parlamentaria de las Comunidades Autónomas. En todo caso, emergen los interrogantes –a cuya resolución pretende este trabajo contribuir– sobre la idoneidad del marco normativo regulador de esta modalidad de iniciativa legislativa, sobre el cumplimiento de la finalidad perseguida con la institucionalización de este mecanismo de participación en la potestad legislativa autonómica o, si se prefiere, sobre las expectativas defraudadas con el supuesto escaso uso del mismo.

II.- La estabilidad normativa del marco estatutario y legal

Si en los primeros tiempos del constitucionalismo clásico la iniciativa legislativa se configuraba como un poder interno de la Cámara –fruto del principio de separación de poderes que excluía al Ejecutivo del ejercicio de esta facultad–, la evolución del sistema ha otorgado al Gobierno un papel hegemónico y preponderante en el ejercicio de la iniciativa convirtiendo la facultad interna del Parlamento en una potestad de carácter residual. Ello no impidió que en el momento estatuyente la mayoría de Estatutos de Autonomía configurara un sis-

zadas en mi libro *La iniciativa legislativa en el Derecho Autonómico* (Universitat Jaume I, Castellón, 1993, págs. 191 a 257) y, en apretado resumen, en “La iniciativa legislativa en el Derecho Autonómico: algunos datos críticos” (*Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 81, 1993, págs. 277 a 283). En el presente trabajo he omitido la obligada reiteración de citas referidas a las obras anteriores pues, aunque siendo propia de un trabajo de revisión y balance como el presente, creo que hubiese ido en demérito de la claridad expositiva. En todo caso, me parece honesto invitar al lector al cotejo de las posiciones mantenidas en este trabajo con las recogidas en los anteriores –inevitablemente divergentes en ciertos puntos–.

tema plural e integrado de iniciativa legislativa en el que se le otorgara esta facultad, también, a órganos e instituciones externos a la Cámara.

Los Estatutos de Autonomía no han escapado a esta tendencia de nuestro tiempo y, además de reconocer poder de iniciativa legislativa a los Consejos de Gobierno y, con matices diferenciadores, a los miembros de los Parlamentos autonómicos, algunos también atribuyen dicho poder a los entes locales. Así, desde 1983, diversos Estatutos de Autonomía¹ atribuyeron iniciativa legislativa ante su respectivo Parlamento autonómico a las Instituciones representativas de los Territorios Históricos del País Vasco², a los órganos políticos representativos

1. Art. 27.4 Estatuto de Autonomía del País Vasco (EPV), art. 32.6 Estatuto de Autonomía de Cataluña (EC), art. 33.2 Estatuto de Autonomía de Andalucía (EA), art. 31.1 Estatuto de Autonomía de Asturias (EAst), art. 30.1 Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EMur), art. 12.1 Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (ECM), art. 11.4 Estatuto de Autonomía de Canarias (ECan), art. 19 c) Estatuto de Autonomía de Navarra (EN), art. 26.2 y 3 Estatuto de Autonomía de Islas Baleares (EB) y art. 15.2 Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EM). Los Reglamentos parlamentarios reiteran, aproximadamente, estas disposiciones al establecer que la iniciativa legislativa ante el Parlamento autonómico corresponde “a las Instituciones de los Territorios Históricos a que se refiere el art. 37 del Estatuto de Autonomía” (País Vasco), “a los órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña en la forma que la ley establezca”, “a los Ayuntamientos de Andalucía, en la forma que regule la ley establecida en el art. 33.2 del Estatuto de Autonomía”, “a los ayuntamientos... en los términos establecidos en la ley del Principado reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos” (Asturias), “a los Municipios y las Comarcas, que ejercerán esta iniciativa a través de la correspondiente proposición de ley, acordada conforme a lo que determina la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas” (Murcia), “a los Ayuntamientos valencianos, en la forma que establezca la ley prevista por el art. 14.5 del Estatuto de Autonomía” (Comunidad Valenciana), “a las Corporaciones Locales en los términos establecidos por la ley” (Castilla-La Mancha), “a los Cabildos Insulares” (Canarias), “a los Ayuntamientos, de conformidad con lo establecido en la Ley foral reguladora de la Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos de Navarra en desarrollo del art. 19.2 LORAFNA”, a los Consejos Insulares en la forma prevista en el art. 111 RB (Islas Baleares) y “a los Ayuntamientos para aquellas materias que pertenezcan al ámbito de actuación de la Comunidad de Madrid” conforme a lo regulado por ley de la Asamblea [art. 100.3 Reglamento Parlamentario del País Vasco (RPV), art. 92 Reglamento Parlamentario de Cataluña (RC), art. 109 Reglamento Parlamentario de Andalucía (RA), art. 134.2 Reglamento Parlamentario de Asturias (RAst), art. 88.1.3 Reglamento Parlamentario de la Región de Murcia (RMur), art. 129.4 Reglamento Parlamentario de Castilla-La Mancha (RCM), art. 110.3 Reglamento Parlamentario de Canarias (RCan), art. 121.3 Reglamento Parlamentario de Navarra (RN), art. 126.3 Reglamento Parlamentario de Islas Baleares (RB) y art. 104.2 Reglamento Parlamentario de la Comunidad de Madrid (RM)].

2. El art. 27.4 EPV atribuye iniciativa legislativa a las Instituciones representativas y no a los Territorios Históricos. Los Territorios Históricos coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra si ésta se incorporase al País Vasco (art. 2.2 EPV). Cada Territorio Histórico podrá conservar o restablecer y actualizar su organización en instituciones privativas de autogobierno (arts. 3 y 24.2 EPV). El art. 37.1 EPV establece que los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos pero (art. 37.5 EPV) para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá

de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña³, a los Ayuntamientos (Andalucía, Asturias, Navarra y Comunidad de Madrid)⁴, a los municipios y comarcas de Murcia⁵, a las Corporaciones Locales⁶

a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio. La institución representativa del Territorio Histórico que deba ejercer la iniciativa legislativa será fijada por los propios Territorios Históricos al tener éstos competencias exclusivas en la organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones [art. 37.3 a) EPV] pero la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos identifica, por lo tanto, las instituciones representativas con las Juntas Generales. Las instituciones representativas de los Territorios Históricos son elegidas atendiendo a los mismos principios que en la elección de los miembros del Parlamento Vasco [elección por sufragio universal, libre, directo y secreto atendiendo a criterios de representación proporcional (art. 26.1 y 3 EPV)].

3. La referencia del art. 32.6 EC a las demarcaciones supramunicipales se entiende hecha en favor de las comarcas catalanas. El art. 2 EC establece que el territorio de Cataluña como Comunidad Autónoma es el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Lérida, Gerona y Tarragona y el art. 5 EC señala que la Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas pudiéndose crear, también, demarcaciones supracomarcas. La referencia a “demarcaciones supramunicipales” permite al legislador otorgar iniciativa legislativa a las comarcas, a las demarcaciones supracomarcas y a las provincias (arts. 2 y 5 EC). La única entidad local excluida de esta facultad serán los municipios. La ley de Cataluña prevista en el 32.6 EC ha concretado el término “demarcaciones supramunicipales” identificándolo con las comarcas. La Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización territorial de Cataluña regula la iniciativa legislativa de los Consejos Comarcales (art. 40.1) que son las instituciones de gobierno y administración de las comarcas (art. 12). El ejercicio de la iniciativa legislativa requiere del acuerdo favorable del pleno del consejo comarcal adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación (art. 40.3). El pleno del Consejo comarcal estará constituido por el presidente y los demás consejeros comarcales (art. 15.1). La elección de los miembros del Consejo Comarcal resulta de un complejo procedimiento consistente en la atribución de puestos –una vez constituidos los Ayuntamientos–, por la Junta Electoral competente, a los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores –siempre que hayan obtenido el 3 por 100 o más votos en la comarca– en función de los votos y escaños obtenidos por éstos en las elecciones municipales (art. 20). Una vez asignados los puestos por la Junta Electoral, ésta convocará a los representantes de los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones que hayan obtenido puesto en el Consejo Comarcal “para que designen a las personas que hayan de ser proclamadas miembros entre las que ostenten la condición de concejales” (art. 21).

4. Los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Asturias, Navarra y Comunidad de Madrid atribuyen iniciativa legislativa a los Ayuntamientos. El Estatuto de Murcia lo hace en favor de los municipios –pero, lógicamente, será ejercida por sus Ayuntamientos–. Y, como veremos, la referencia a las Corporaciones locales del Estatuto de Castilla-La Mancha se restringe en la ley de desarrollo prevista en el art. 12.1 ECM a los Ayuntamientos. Los Ayuntamientos ejercen el gobierno y administración municipal –salvo que legalmente lo municipios funcionen en régimen de Concejo Abierto– y se hallan integrados por el Alcalde y los concejales (art. 19.1 LrBRL) que son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto (art. 19.2 LrBRL).

5. El art. 30.1 EMur atribuye iniciativa legislativa a los órganos colegiados representativos de las comarcas de la Región de Murcia. El art. 42 LrBRL establece que serán las Comunidades Autónomas las que, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, podrán crear en su territorio comarcas y determinarán, mediante ley, el funcionamiento de sus órganos de gobierno. Hasta la fecha ninguna ley autonómica ha regulado la configuración de las comarcas murcianas.

6. El art. 12.1 ECM establece que por Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha se regulará el ejer-

de Castilla-La Mancha, a los Cabildos Insulares⁷ de Canarias, y a los Consejos Insulares⁸ de Islas Baleares.

En fecha reciente, la reforma operada en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, ha incorporado esta Comunidad Autónoma, a falta de desarrollo legislativo autonómico, a la lista de aquéllas que atribuyen iniciativa legislativa a los Ayuntamientos.

Los restantes Estatutos de Autonomía no reconocen iniciativa legislativa a los Entes Locales a pesar de ciertas confusas y ambiguas referencias contenidas en algunos Estatutos de Autonomía –como en el de La Rioja (al pueblo riojano) o

cicio de la iniciativa legislativa popular y de las Corporaciones Locales en el marco de la Ley Orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución. Sin embargo, la ley que desarrolla aquel precepto únicamente reconoce iniciativa “a los Ayuntamientos de los municipios de la región” (art. 1 de la Ley 2/1985, de 8 de mayo de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos) y no al resto de Corporaciones Locales. Esto es, el legislador castellano-mancheño ha reconocido la iniciativa legislativa únicamente a los Ayuntamientos, lo que no impide una ampliación pro-futuro de dicha facultad en favor de las restantes “corporaciones locales” previstas en el Estatuto de Autonomía: provincia, municipio, comarca, agrupaciones y comunidades supramunicipales. Las Corporaciones locales previstas en nuestro ordenamiento están relacionadas en el art. 3.1 LrBRL: municipio, provincia e isla. También gozan de tal condición las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal –instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al art. 45 LrBRL–, las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios –instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía–, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios (art. 3.2 LrBRL). El Estatuto de Castilla-La Mancha contiene numerosas referencias a las corporaciones locales existentes en esa Comunidad. Los arts. 1 y 2 ECM prevén que dicha Comunidad Autónoma comprenderá el territorio de las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo. El art. 2.2 ECM señala que una Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha regulará la organización territorial propia de la región sobre la base, en todo caso, del mantenimiento de la actual demarcación provincial. El Título III del Estatuto está dedicado a “la organización territorial de la Región” y regula las corporaciones locales de la Comunidad Autónoma. El art. 29 E.C.M. establece que la región se organiza territorialmente en “municipios” y en “provincias” y que, en los términos previstos por la Constitución, por Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha se podrá reconocer la “comarca” dentro de la provincia como entidad local, crear “agrupaciones” y reconocer el hecho de “comunidades supramunicipales”.

7. El art. 11.4 ECan reconoce iniciativa legislativa al “Cabildo Insular”. El Cabildo insular constituye el órgano de gobierno y administración insular con autonomía plena en los términos dispuestos en la Constitución y en la legislación básica del Estado prevista en el art. 32 ECan.

8. El art. 26.2 EB atribuye la iniciativa legislativa a los Consejos Insulares como instituciones de gobierno de las islas (art. 5.1 EA) para lo cual gozarán de autonomía en la gestión de sus intereses, de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las leyes del Parlamento. Cada Consejo Insular estará integrado por los Diputados elegidos para el Parlamento en las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, salvo los consejeros insulares sustitutos que no tendrán la condición de Diputados –sustitución que se producirá por incompatibilidad de los cargos de Presidente del Parlamento y Presidente de la Comunidad Autónoma con los de consejeros insulares– y que serán aquellos candidatos que ocupen el lugar siguiente al último elegido en las listas electorales correspondientes (art. 38 EB). Por lo tanto,

en el de la Comunidad Valenciana (cuerpo electoral valenciano)– a partir de las cuales ha querido deducirse el amparo estatutario de la iniciativa legislativa de los entes locales⁹.

Así, por ejemplo, el art. 14.5 EV atribuye la iniciativa legislativa al cuerpo electoral pero sin mencionar expresamente a los ayuntamientos valencianos. Curiosamente, sin embargo, hasta la reforma reglamentaria que entró en vigor el 1 de septiembre de 1994 y que suprimió dicha referencia, el Reglamento de las Cortes Valencianas contemplaba la iniciativa legislativa de “los Ayuntamientos valencianos en la forma que establezca la ley prevista en el art. 14.5 del estatuto de Autonomía” (art. 103.3 RV)¹⁰. Ante esta imprevisión estatutaria –no contemplando el art. 14.5 EV la iniciativa legislativa de los ayuntamientos valencianos–, parece lógico pensar que no existe base en nuestro ordenamiento constitucional, dada su importancia material y formal, para admitir un reconoci-

los consejeros insulares son elegidos –dada su coincidencia con el cargo de Diputado en el Parlamento balear– por sufragio universal, igual, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional (art. 20.1 EB), salvo en el supuesto de los consejeros sustitutos que acceden al cargo por designación del partido político –pues no son diputados– al incluirlos en sus listas electorales. Los Consejeros insulares canarios se eligen por sufragio universal, directo y secreto en cada isla (art. 201 LOREG).

9. Así, la defensa del reconocimiento de iniciativa legislativa a los Ayuntamientos valencianos se fundamenta en una interpretación extensiva del Estatuto que profundice en el sistema parlamentario y democrático garantizando una mayor participación popular en los asuntos públicos (LL. Aguiló Lucía: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dir. R. Martín Mateo, IEAL, Madrid, 1985, págs. 148 y 149). Por contra, tal posibilidad es rechazada por no contemplarse ni en el Estatuto de Autonomía ni en la LO 3/1984, de 26 de marzo, a la cual remite el art. 14.5 EV aunque se admite que una ley autonómica podría reconocerla al amparo de la competencia exclusiva que la Generalidad Valenciana tiene en la organización de sus instituciones de autogobierno en el marco del Estatuto (art. 31.1 EV) (M. Martínez Sospedra: *Derecho autonómico Valenciano*, Generalidad Valenciana, Valencia, 1988, págs. 90 y 91).

10. La tramitación parlamentaria del Estatuto de Autonomía valenciano resalta la pacífica atribución de iniciativa legislativa al Cuerpo electoral y el reconocimiento de la iniciativa popular. El Proyecto de Estatuto de Autonomía de UCD reconocía iniciativa legislativa al “Cuerpo electoral” pero omitía cualquier referencia a la iniciativa popular, con lo que debería entenderse que ésta se encontraba subsumida en aquél (art. 13). El art. 31 del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para el País Valenciano del PSPV-PSOE atribuía iniciativa al “cuerpo electoral” y establecía que “la iniciativa popular requerirá cuanto menos setenta y cinco mil firmas y se ejercerá en el modo y formas que determine la Ley”. El art. 12 del Proyecto de Estatuto de Autonomía del Reino de Valencia, de Alianza Popular reconocía capacidad de iniciativa legislativa “al pueblo valenciano” y añadía que “la iniciativa popular requerirá que la proposición de ley vaya refrendada por un mínimo de firmas que representen un mínimo del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción electoral”. El art. 9.6 del Anteproyecto de Estatuto para el País Valenciano del PCPV, por último, atribuía iniciativa legislativa “al cuerpo electoral en los términos que establezca la ley”. Finalmente, el Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Valenciano reflejaría en su art. 14.5 la definitiva redacción del Estatuto y no sería objeto de enmiendas en lo referente al Cuerpo electoral.

miento legislativo de esta modalidad de iniciativa sin una referencia estatutaria habilitadora específica¹¹. Lo cierto es que el interrogante que se plantea reside en la delimitación de qué aspectos de la organización de las instituciones de autogobierno pueden ser asumidos como competencias de las Comunidades Autónomas –y, por lo tanto, desarrollados por el legislador autonómico– y qué aspectos deberán contenerse necesariamente en los Estatutos de Autonomía. Si el Tribunal Constitucional considera que es inconstitucional una ley que modifique el Estatuto de Autonomía por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía, la pregunta que debemos realizarnos es si la atribución a los Ayuntamientos valencianos de iniciativa legislativa ante las Cortes Valencianas supone una modificación de dicho cuadro institucional en cuanto considerásemos que el Estatuto de Autonomía configura un sistema institucional cerrado o que dicha figura, por su carácter sustancial, pertenece a dicho sistema.

Las respuestas deben buscarse en las SsTC 89/1984, de 28 de septiembre, y 99/1986, de 11 de julio, donde se señala que de la delimitación de contenido mínimo de los Estatutos que se formula en el art.147.2 c) CE no puede deducirse una “reserva estatutaria absoluta” sino sólo “relativa”. No existe tal reserva ni frente a las leyes del Estado, en lo que se refiere a las competencias, ni frente a leyes de la Comunidad Autónoma, en lo que se refiere a la organización de las instituciones propias; y así “tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley no podría considerarse contrario al art.147.2 c)” (STC 89/1984). Además, la STC 99/86 establece que “la reserva estatutaria establecida en el art. 147.2 de la Constitución supone... la concreción en los correspondientes Estatutos de los contenidos previstos en el mencionado precepto pero el Estatuto de una Comunidad no puede regular de un modo completo y acabado”. Por lo tanto, la organización de las instituciones de autogobierno contenidas en los Estatutos de Autonomía al amparo del art. 147 de la Constitución no configura un sistema cerrado y completo sino que las leyes autonómicas pueden desarrollar lo establecido en los Estatutos sin que quepa interpretar que se produce una modificación de los Estatutos. El reconocimiento de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos valencianos se ampararía en esta doctrina siempre que no se interpretase que el art. 14.5 E.V. establece un *numerus clausus* de sujetos legiti-

11. J. Asensi Sabater: *Las Cortes Valencianas*, Universidad de Alicante, Caja de Ahorros Provincial de Alicante, Alicante, 1983, pág. 128.

mados para ejercer la iniciativa cuya alteración exigiese una reforma estatutaria –la cual, obviamente, no puede producirse mediante ley de las Cortes Valencianas sino a través del procedimiento establecido en el art. 61 EV–¹².

En el marco de las anteriores consideraciones, cabe resaltar que el 2 de marzo de 1988 fue presentada en las Cortes Valencianas una proposición de ley de “iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos” por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-UPV. Esta proposición de ley, tomada en consideración por la Cámara, fue objeto de una larga, penosa y tortuosa tramitación parlamentaria a causa de la oposición de los Grupos Parlamentarios Socialista y de Alianza Popular al reconocimiento de iniciativa legislativa a los Ayuntamientos valencianos frente a los restantes Grupos parlamentarios de la Cámara –proponente, C.D.S. y Unión Valenciana–. Esta iniciativa legislativa caducó al finalizar la II Legislatura autonómica en 1991 y, hasta la fecha, habiendo sido regulada ya la iniciativa legislativa popular (Ley de la Generalidad Valenciana 5/1993, de 27 de diciembre), ninguna otra iniciativa legislativa se ha presentado que postule su reconocimiento a los ayuntamientos valencianos.

III.- La iniciativa legislativa de los Entes Locales y las limitaciones inherentes a su diferenciada naturaleza estatutaria

Los Estatutos de Autonomía que atribuyen iniciativa legislativa a los entes locales ofrecen una distinta caracterización que obliga a su necesaria clasificación y análisis diferenciado.

1. La iniciativa legislativa como mero derecho de petición.

El art. 26.2 E.B. establece que los Consejos Insulares podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley. Este artículo no es contemplado en el resto de Comunidades Autónomas y su fundamento hay que buscarlo en el art. 87.2 de la Constitución que capacita a las Asambleas de las Comunidades Autónomas para solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley.

La facultad otorgada a los Consejos Insulares para solicitar del Consejo de Gobierno la adopción de un proyecto de ley constituiría una manifestación del

12. Esta línea argumentativa sirve tanto para el supuesto valenciano como para las restantes Comunidades Autónomas que excluyen a las corporaciones locales de la iniciativa legislativa (art. 13.1 EG, art. 15 ECant, art. 15 EA, arts. 24 y 25 EE y art. 14 ECL.) o utilizan fórmulas ambiguas (como era el caso de la atribución de iniciativa legislativa “al pueblo riojano” del art. 20 ER).

derecho de petición reconocido en el art. 29.1 de la Constitución. Esta facultad no constituye realmente un supuesto de iniciativa legislativa sino que se trata de un simple derecho de petición “sin relevancia alguna en el proceso de formación de la ley”¹³. Esta concreción del derecho de petición resulta “superfluo e inútil” pues “no constriñe ni condiciona la potestad de iniciativa del Gobierno, el cual podrá hacer suyo o no con absoluta libertad, el proyecto de ley cuya adopción se le solicita”¹⁴. No falta quien entiende que la solicitud de adopción de un proyecto de ley dirigida al Consejo de Gobierno no constituye una modalidad del ejercicio del derecho de petición sino el ejercicio de la propuesta de iniciativa legislativa similar a la que formula un Consejero al presentar al Consejo de Gobierno un anteproyecto de ley¹⁵. Las razones que pueden empujar a los Consejos Insulares a proponer al Gobierno la adopción de un proyecto de ley han sido agudamente ubicadas en la pretensión de que su tramitación parlamentaria goce de los privilegios parlamentarios que rodean la presentación de un proyecto de ley frente a las proposiciones de ley –la prioridad reconocida en el Reglamento parlamentario a los proyectos de ley, la no necesidad de toma en consideración, etc.–¹⁶.

2. La auténtica iniciativa legislativa institucional.

El art. 11.4 ECan reconoce iniciativa legislativa a un Cabildo Insular, al Gobierno canario y a los Diputados regionales. El Estatuto de Autonomía de Canarias no remite su desarrollo ni a la ley autonómica ni al Reglamento parlamentario y tampoco sujeta su ejercicio a lo establecido en otras leyes de carácter estatal –por ejemplo, la Ley Orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución–. Por su parte, el art. 124 RCan añade que las proposiciones de Ley de los Cabildos Insulares deberán ser aprobadas en sus plenos Corporativos, pudiendo delegar en dos Consejeros insulares a los fines de su defensa ante esta

13. J. F. Merino Merchán: “Rasgos definidores de la iniciativa prevista en el artículo 87 de la Constitución (I)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 17, primavera, 1983, pág. 4, y “La potestad de iniciativa legislativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas”, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pág. 2244.

14. J. A. Santamaría Pastor: *Comentarios a la Constitución*, dir. Garrido Falla, Cívitas, Madrid, 1985, pág. 1259; M. Herrero Lera: “Art. 87”, *Comentarios a las Leyes Políticas*, dir. Óscar Alzaga, Tomo VII, Edersa, Madrid, 1985, pág. 233; M. Gerpe Landín: “Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978”, *Parlamento y Sociedad Civil (simposium)*, Barcelona, 1980, pág. 167.

15. M. Aragón Reyes: “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, pág. 302.

16. J. de Esteban y L. López Guerra: *El Régimen Constitucional Español* (en colaboración con E. Espín y J. García Morillo), vol. 2, Labor, Barcelona, 1983, pág. 143.

Cámara a todos los efectos. Dichas proposiciones deberán ser examinadas por la Mesa del Parlamento con la finalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos legal y reglamentariamente establecidos. Si los cumplen su tramitación se ajustará al procedimiento previsto para las proposiciones de ley de origen parlamentario. En definitiva, si el Estatuto de Autonomía de Canarias ha reconocido una auténtica iniciativa legislativa a los Cabildos Insulares y no una mera propuesta de iniciativa consistente en la remisión a la Cámara de una proposición de ley, no debiera exigirse que la Cámara tome en consideración una proposición de ley pues, en el plano teórico, su aprobación en el Pleno corporativo del Cabildo insular obliga al Parlamento a su tramitación e iniciación del procedimiento legislativo.

3. La configuración legal de la iniciativa legislativa como propuesta de iniciativa.

Esta modalidad de ejercicio de la iniciativa legislativa institucional es la mayoritaria entre las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa reconocida a las Instituciones representativas a que se refiere el art. 37 del Estatuto Vasco, a los órganos políticos representativos de las demarcaciones municipales de la organización territorial de Cataluña, a los Ayuntamientos de Andalucía, Asturias, Navarra y Madrid, a los municipios y las comarcas de Murcia y a las Corporaciones Locales de Castilla-La Mancha se ejercerá conforme a la ley autonómica¹⁷ prevista en los Estatutos de Autonomía¹⁸.

17. Las leyes autonómicas, hasta la fecha promulgadas, que regulan esta modalidad de iniciativa son: Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña (*BOE*, núm. 99, de 25 de abril) [LOCC]; Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos (*BOJA*, núm. 85, de 25 de octubre) en Andalucía [LILPAA]; Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos y popular (*BOPAP*, núm. 133, de 8 de junio) en Asturias [LILPAAst]; Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de los ayuntamientos y comarcas (*BOMur*, núm. 281, de 10 de diciembre) en Murcia [LILPACMur]; Ley 2/1985, de 8 de mayo, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos (*BOCM*, núm. 20, de 21 de mayo) en Castilla-La Mancha [LILPAC-M]; Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos de Navarra (*BON*, núm. 39, de 29 de marzo) [LILAN]; Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos (*BOM*, núm. 161, de 9 de junio) de la Comunidad de Madrid [LILPAM].

18. El art. 26.2 EB establece que los Consejos Insulares podrán remitir a la Mesa del Parlamento una proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara a un máximo de tres miembros encargados de su defensa, pero el Parlamento sólo podrá tomar en consideración la iniciativa de los Consejos Insulares si es avalada por una cuarta parte del total de los Diputados o por un grupo parlamentario, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Reglamento –tramitándose al igual que las restantes proposiciones de ley–. El Estatuto balear ofrece la plausible virtud de dejar meridianamente claro que los Consejos insulares sólo poseen una facultad de propuesta de iniciativa que ejercen remitiendo a la Mesa del Parlamento una proposición de ley y que es el Parlamento el que ejercita la iniciativa al tomarla en con-

Todas las leyes autonómicas reguladoras de esta modalidad de iniciativa legislativa responden a idéntico patrón (remisión a la Mesa del Parlamento de una proposición de ley que será admitida, tomada en consideración y tramitada conforme a lo dispuesto en dichas leyes) y desarrollan miméticamente el mecanismo interinstitucional previsto en el art. 87.2 de la Constitución (donde se reconoce a las Asambleas de las Comunidades Autónomas el derecho a “remidir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”).

IV.- La pervivencia del fundamento de la iniciativa legislativa de los Entes Locales

El paralelismo existente entre el art. 87.2 de la Constitución y la regulación por el legislador autonómico de la facultad de los entes locales de remitir una proposición de ley a la Mesa del Parlamento autonómico resulta evidente. Sin embargo, el interrogante planteado radica en si la fundamentación de la iniciativa legislativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas sirve para justificar la iniciativa de los entes locales. Obviamente, la relación existente entre Estado y Comunidades Autónomas resulta diferente a la que se establece entre las Comunidades Autónomas y las Administraciones territoriales existentes en ellas.

La iniciativa legislativa atribuida a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en el art. 87.2 CE parte de la necesidad de buscar vínculos entre el Estado y las Comunidades Autónomas para corregir el carácter primario con que opera el principio de separación o competencia en las relaciones entre ambos ordenamientos. Estos vínculos derivan del “principio de cooperación” y se concretan en la posibilidad de remitir proposiciones de ley al Congreso de los Diputados como una manifestación, desde el punto de vista estructural, del principio de unidad¹⁹. Además, una concepción pluralista del régimen político potenciaría la democracia participativa o estructuras descentra-

sideración. Por contra, resulta muy restrictivo el criterio utilizado por el legislador estatuyente al exigir que la proposición de ley sea avalada por una cuarta parte del total de los diputados o por un grupo parlamentario para poder ser tomada en consideración. Aunque formalmente la iniciativa corresponda a los Consejos Insulares lo cierto es que existe un “plus de legitimación” de la iniciativa que desvirtúa, en el fondo, esta atribución limitándose a ostentar una propuesta de iniciativa compartida.

19. J. J. Lavilla Rubira: “Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990, págs. 9 a 17. En el mismo sentido, J. F. Merino Merchán: “La potestad de iniciativa legislativa..., *loc. cit.*, págs. 2245 y 2246.

lizadas de poder político constituyendo dicha modalidad de iniciativa legislativa un mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de la política general del Estado²⁰. En un esfuerzo por argumentar positivamente la legitimidad para ceder la promoción de iniciativas legislativas a entes territoriales que en el plano constitucional no la tienen reconocida, se apunta el derecho de participación política reconocido en el art. 23.1 de la Constitución, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en la organización de sus instituciones de autogobierno y, en menor medida, el mimetismo estatutario que recogería la institución prevista en el art. 87.2 de la Constitución. En todo caso estos entes territoriales sólo gozarían de la posibilidad de proponer la iniciación del procedimiento legislativo y no de la iniciación propiamente que sólo quedaría en manos de la Cámara²¹. Abundando en la conveniencia del reconocimiento de iniciativa legislativa a estos entes territoriales se ha lamentado la no generalización de esta posibilidad entendiéndose que la autonomía significa “multiplicidad originaria y espontánea de lo público”²². No ha faltado la crítica a esta modalidad de iniciativa legislativa fundada en el recordatorio de que las Comunidades Autónomas “no son entidades políticas compuestas ni sus ordenamientos gozan de ese carácter compuesto del ordenamiento estatal”²³.

Ciertamente, la traslación de esta institución al ámbito autonómico nada tiene que ver con la institución prevista en el art. 87.2 de la Constitución y su fundamento. La atribución de iniciativa legislativa a los entes locales constituye un paso más en el progreso del sistema democrático y en la profundización en sus valores. El principio de participación, que los poderes públicos deben facilitar, impregna esta facultad. Ante las críticas que cuestionan la legitimidad de estos sujetos para participar en la iniciación del procedimiento legislativo constatamos que buena parte de ellos (Instituciones representativas de los Territorios Históricos vascos, Consejos insulares de las Islas Baleares, Cabildos insulares de Canarias y Ayuntamientos) son fruto del sufragio universal, libre, directo y secreto. Por lo tanto, la directa legitimidad democrática de estas instituciones refuta esta crítica y les habilita para ostentar iniciativa legislativa.

20. M. Gerpe Landín: “Relaciones entre las Cortes Generales y Asambleas de las Comunidades Autónomas...”, *loc. cit.*, págs. 169 y 170.

21. A. Ruiz, M. Bonachela y G. Ruiz-Rico: *El Estatuto de Autonomía II El Parlamento*, Ariel, 1990, págs. 76 y 77.

22. J. L. Cascajo Castro: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, dir. Enrique Rivero Ysern, IEAL, Madrid, 1985, pág. 121.

23. M. Aragón Reyes: “La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas”, *Las Cortes Generales*, vol. I, IEF, Madrid, 1987, pág. 591 y *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dir. S. Muñoz Machado, IEAL, 1987, pág. 597.

V.- La marginalidad del ámbito material de la iniciativa legislativa de los Entes Locales

El ámbito material de ejercicio de la iniciativa legislativa de los entes locales se encuentra sometido a amplísimos límites derivados de los Estatutos de Autonomía, de las remisiones a la legislación estatal²⁴, de la legislación autonómica de desarrollo e, incluso, de los Reglamentos parlamentarios.

Como hemos visto, la gran mayoría de Estatutos de Autonomía habilitan ampliamente al legislador autonómico para establecer los límites materiales oportunos. No obstante, algunos Estatutos introducen cláusulas especiales supuestamente limitativas del ámbito material de la iniciativa legislativa de los entes locales: “para las materias que sean de competencia exclusiva” (31.1 EAst), “para aquellas materias que sean de competencia exclusiva de la Comunidad” (16.2 ECL) o “para aquellas materias que pertenezcan al ámbito de actuación de la Comunidad” (15.2 EM). Más concreto resulta el art. 19.3 EN al excluir directamente un nada despreciable elenco de leyes forales –las expresamente citadas en la LORAFNA y aquellas que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara–²⁵. Únicamente los

24. Los arts. 33.2 EA, 12.1 ECM y 16.2 ECL establecen que una ley autonómica regulará la iniciativa de los ayuntamientos o de las Corporaciones Locales en el marco de la Ley Orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución. También, el art. 30.1 EMur remite a “lo que disponga la legislación del Estado”. Como es sabido, la Ley Orgánica que desarrolla el art. 87.3 CE es la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. ¿Por qué y con qué alcance se ha condicionado la iniciativa de estos entes locales a la Ley Orgánica de iniciativa legislativa popular? De entrada, se ha justificado dicha remisión por las diferencias temporales en la promulgación de los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica 3/84 pero no parece que el art. 87.3 de la Constitución deje demasiado margen a la duda sobre su referencia exclusiva a la iniciativa legislativa popular y no a la de otros entes. Sin embargo, algunos autores sí entienden que es necesario tomar como marco de referencia los límites establecidos en el art. 2 de la Ley Orgánica 3/1984 trasladándolos al ámbito de la iniciativa legislativa de los entes locales ante los Parlamentos autonómicos (J. Cano Bueso y J. Terrón Montero: “Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pág. 702) 24. No obstante, el principio constitucional de autonomía implica una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en la organización de sus instituciones de autogobierno, sin que tenga sentido la pretendida homogeneidad perseguida mediante la remisión a la Ley Orgánica prevista en el art. 87.3 CE.

25. Las leyes forales expresamente citadas en la LORAFNA son: art. 9: Ley foral que determine las zonas vasco parlantes de Navarra, regule el uso oficial del vascuence y ordene la enseñanza de esta lengua. Art. 15.2: Ley Electoral de Navarra. Art. 18.2: Ley constitutiva de la Cámara de Comptos. Art. 18.2: Ley foral sobre Administración Local. Art.19.1: Ley foral reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos navarros. Art. 19.2: Ley foral de iniciativa legislativa popular. Art. 25: Ley foral reguladora de la composición, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento de la Diputación, así como el estatuto de sus miembros. Art. 30.2: Ley foral de atribución de funciones al Presidente de la Diputación.

Estatutos de Canarias e Islas Baleares, reconociendo la iniciativa legislativa de los entes locales, no limitan su ejercicio pues ni remiten su ejercicio a una ley autonómica de desarrollo ni ellos mismos contemplan límites²⁶.

La iniciativa legislativa de los restantes entes locales será sustancialmente limitada por la legislación autonómica de desarrollo estatutario de tal forma que, si la iniciativa se fundamenta en la capacidad de estos entes para contribuir a la

Art. 45.6: Ley foral reguladora del patrimonio de Navarra y la administración, defensa y conservación del mismo. Art. 46.2: Ley foral reguladora del control por la Diputación General de la legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra. Art. 48.2: Ley foral de conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra. Para la aprobación por el Parlamento de aquellas leyes que versen sobre organización administrativa y territorial el Reglamento de la Cámara señala en su art. 146.2: “Requerirán, asimismo, mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, aquellas otras leyes forales que sobre organización administrativa y territorial determine la Mesa del Parlamento de Navarra, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces y oído el criterio razonado que al respecto expongan el Gobierno de Navarra, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe”.

26. A pesar de la ausencia de límites expresos, resulta inevitable intuir el conflicto en torno a las limitaciones implícitas que pueden derivar de la ubicación coherente de este mecanismo en la organización institucional autonómica. A estos efectos resultará útil profundizar en el debate doctrinal existente sobre el alcance de la iniciativa legislativa reconocida en el art. 87.2 de la Constitución a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La doctrina se divide en las tres posiciones sistematizadas por J.J. Lavilla Rubira (*op. cit.*, págs. 23 a 34). En primer lugar, se afirma que el poder de iniciativa de los Parlamentos Autonómicos ante las Cortes Generales no es indeterminado y general sino reducido a la promoción de las normas estatales de articulación competencial (J. A. Santamaría Pastor: *op. cit.*, 1ª ed., pág. 1260) y, en consecuencia, esta iniciativa estaría limitada a las materias en las que la potestad de las Asambleas se encuentre previamente mediatizada por la legislación estatal (M. Herrero Lera: *op. cit.*, pág. 236). En segundo lugar, se limita la iniciativa legislativa autonómica a las materias de “interés comunitario directo” que afecten directamente a su ámbito de intereses específicos (J. A. Santamaría Pastor: *op. cit.*, 2ª ed., pág. 1261) y, de hecho, A. Embid Irujo considera que el tema de los límites a la iniciativa legislativa autonómica debe vincularse a las exigencias de legitimación para recurrir leyes estatales del art. 32.2 LOTC (*Los Parlamentos Territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 216). En tercer lugar, con carácter mayoritario (por todos, E. Aja, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles y E. Alberti: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 450), se niega la existencia de límites a la iniciativa legislativa de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas basándose en el silencio constitucional sobre dichos límites (J. de Esteban y L. López Guerra: *op. cit.*, pág. 144; M. Gerpe Landín: “Relaciones entre las Cortes Generales y Asambleas...”, pág. 167; J.F. Merino Merchán: “La potestad de iniciativa legislativa...”, pág. 2249) y en la promoción de la participación autonómica en la orientación política general y del principio democrático a través de la pluralidad de centros generadores de iniciativa legislativa que la Constitución predica (M. Aragón Reyes: “La iniciativa Legislativa...”, pág. 303 y R. Punset: “Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 22, 1981, págs. 223 y 224). Por último, no obstante, se recuerda la oportunidad de la consolidación de costumbres limitativas de su ejercicio a fin de evitar los conflictos interinstitucionales (F. Santaolalla López: *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 224 y M. A. García Martínez: *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 237).

determinación de la política legislativa de la Comunidad Autónoma se consagrará una competencia general sin límites materiales, pero si su fundamento reside en la promoción y defensa de los intereses particulares de estos entes su ejercicio puede ser limitado a las materias de interés directo para estos entes²⁷.

Las leyes reguladoras de la iniciativa legislativa de entes locales excluyen, en general, de dicha iniciativa legislativa nada menos que las siguientes materias²⁸: las que excedan el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, no sean de competencia exclusiva de ésta conforme a su Estatuto o carezcan de competencia legislativa; las de naturaleza financiera o presupuestaria; las relativas a la organización y atribuciones de las instituciones de autogobierno de la Comunidad y al procedimiento de delegación o transferencia de competencias mediante ley orgánica; los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución; las que regulen la iniciativa y trámite legislativo o cualesquiera de sus formas; las relativas a leyes orgánicas, internacionales y a prerrogativas de gracia; las que hagan referencia a la organización territorial de la Comunidad Autónoma; y la planificación económica de la Comunidad Autónoma.

Este amplio elenco de límites materiales obedece a una opción política claramente decidida a restringir esta modalidad de iniciativa legislativa. Las leyes autonómicas han optado por la vía intermedia de restringir el ámbito material de la iniciativa legislativa de estos entes locales pero sin limitarlo a aquellas materias que afectasen “directa y específicamente a los intereses municipales”, con lo que se reduciría a la mínima posibilidad esta facultad.

En la práctica, el dato verdaderamente significativo sobre el alcance del ámbito material de esta modalidad de iniciativa legislativa de los entes locales nos lo ofrece el contenido efectivo de las proposiciones de ley hasta la fecha presentadas. Así, comprobamos que han sido presentadas cinco proposiciones de ley sobre protección medioambiental (Islas Baleares), una sobre protección del patrimonio histórico (Islas Baleares), una sobre regulación de recursos hídricos (Canarias), cuatro sobre ordenación del sistema universitario (Canarias), cuatro sobre intereses estrictamente locales (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y País Vasco) y tres sobre régimen electoral (País Vasco). De entre ellas, a mayor

27. C. Viver Pi-Sunyer: “El Procediment Legislatiu en l’Ordenament Jurídic Català”, *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 1981, pág. 103.

28. Art. 41 LOCC, art. 3 LILPAA, art. 2 LILPAAst, art. 3 LILPACMur, art. 2 LILPACM, art. 2 LILAN y arts. 1 y 15 LILPAM.

abundamiento, alcanzaron el rango de ley las siguientes: Ley 3/1980, de 18 de diciembre, sobre extinción de la corporación administrativa “Gran Bilbao” (iniciativa de las Juntas Generales de Vizcaya); Ley Electoral 2/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Guipúzcoa (iniciativa de las Juntas Generales de Guipúzcoa); Ley Electoral 3/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya (iniciativa de las Juntas Generales de Vizcaya); Ley Electoral 4/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava (iniciativa de las Juntas Generales de Álava); Ley 1/1988 de declaración de área natural de especial interés (iniciativa del Consejo Insular de Menorca); Ley 11/1988 de declaración como área natural de especial interés (a iniciativa del Consejo Insular de Menorca); Ley de Canarias, aprobada el 29 de diciembre de 1987, sobre suspensión de los efectos de la Ley 10/1987, de 5 de marzo de aguas (a iniciativa del Cabildo de Tenerife); Ley de Canarias, aprobada el 26 de abril de 1989, reguladora de las universidades canarias (a iniciativa del Cabildo de Gran Canaria); y Ley de Canarias, aprobada el 21 de mayo de 1997, sobre modificación del art. 6 de la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y Estudios Universitarios (a iniciativa del Cabildo Insular de Lanzarote).

VI.- Dificultades formales para el ejercicio de la iniciativa por los Entes Locales: Un iter intransitable

1. Los gravosos requisitos para su ejercicio.

Frente a la relativa sencillez del ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los Cabildos insulares canarios²⁹, Consejos insulares de las Islas Baleares³⁰ y Territorios Históricos vascos³¹ –lo que, a buen seguro, explica que las 9 leyes autonómicas aprobadas por iniciativa legislativa de entes locales procedan de

29. El art. 124 RCan establece que las proposiciones de ley de los Cabildos Insulares habrán de estar aprobadas en sus Plenos corporativos. No se requiere, por lo tanto, ningún quórum especial para su aprobación, por lo que se adoptarán por mayoría simple del Pleno.

30. El Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares agota los requisitos para su ejercicio exigiendo que la iniciativa de los Consejos Insulares sea avalada por una cuarta parte del total de los Diputados o por un Grupo Parlamentario, conforme a lo dispuesto en el Reglamento (art. 26.3 RB). El acuerdo del Consejo Insular deberá ser adoptado por cualquiera de sus órganos por mayoría simple. El aval de una cuarta parte de los Diputados o de un Grupo Parlamentario se presentará dentro del plazo máximo de treinta días desde su publicación (art. 111.3 RB).

31. A pesar de que el art. 27.4 EPV atribuye iniciativa legislativa a las Instituciones representativas a las que se refiere el art. 37 del Estatuto, “en los términos establecidos por la ley”, en ausencia de ésta, su ejercicio ha sido posible gracias a las “Normas Provisionales sobre intervención de las Juntas

estas tres Comunidades Autónomas y que, de las 18 iniciativas legislativas de entes locales, 16 tengan su origen en dichas Comunidades–, el resto de Estatutos de Autonomía remiten la regulación de su ejercicio a leyes autonómicas que han perfilado requisitos notablemente agravados –casi inalcanzables–.

Así, un buen ejemplo de dichas dificultades lo encontramos en la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña, donde se regula la iniciativa legislativa comarcal que deberá ejercerse mediante la presentación de proposiciones de ley adoptadas por una quinta parte de los consejos comarcales, como mínimo, o por un número inferior de consejos comarcales si su objeto se refiere a una materia de interés exclusivo de la comarca o las comarcas respectivas. Se exigirá el acuerdo favorable del pleno del consejo comarcal adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación (art. 40.2 y 3). El cómputo de la quinta parte de los consejos comarcales necesarios para adoptar una iniciativa legislativa tendrá como referencia el Anexo de la Ley 6/1987 donde se establece una organización comarcal integrada por veintiocho comarcas.

Sin embargo, esta tendencia se reforzará en las restantes leyes reguladoras de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos. La iniciativa legislativa de los ayuntamientos podrá ejercerse individual o colectivamente. Pero, mientras la iniciativa legislativa individual de un solo Ayuntamiento es reconocida únicamente en Murcia, la iniciativa colectiva ejercida por varios ayuntamientos es exigida en la mayoría de Comunidades Autónomas aunque adquiera diversas graduaciones: treinta municipios o, según población, un mínimo de diez en

Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en la iniciativa legislativa” aprobadas por la Presidencia del Parlamento Vasco el 18 de diciembre de 1979. En virtud de éstas, estas iniciativas legislativas se tramitarán como proposiciones parlamentarias de ley, pudiendo designar la Junta General proponente tres representantes para su defensa tanto en Comisión como en el Pleno. La polémica radica en si es posible ejercer la iniciativa legislativa por los Territorios Históricos vascos en ausencia de ley reguladora de dicha iniciativa legislativa. A. Fífueroa Larandagoitia entiende que la referencia estatutaria a “los términos establecidos por la ley” hay que interpretarla en un sentido amplio y comprensivo de lo que se conoce como “ordenamiento jurídico” –incluyendo en este término la ley de Gobierno, la ley reguladora de las relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos y las normas forales de los Territorios Históricos–. Lo cierto es que, como recuerda este autor y analizaremos posteriormente, esta facultad ya ha sido utilizada por las Juntas Generales sin que haya sido aprobada una ley de desarrollo (“El Parlamento Vasco: Integración, funciones, organización y funcionamiento”, *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñate, IVAP, 1983, págs. 548 y 549). Lo cierto es que el principio general en la mayoría de Comunidades Autónomas es remitir la regulación del ejercicio de la iniciativa legislativa de entes locales a una ley autonómica y a ésta corresponde fijar qué instituciones y bajo qué condiciones podrán ejercer la iniciativa legislativa.

Andalucía, de tres en Asturias, de seis en Castilla-La Mancha, de un tercio de los municipios que compongan cada Merindad –recordemos la existencia de las Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite (art. 4 EN)– en Navarra y de tres o diez ayuntamientos, según supuestos, en la Comunidad de Madrid³².

Además, excepto en Madrid (donde diez o más ayuntamientos limítrofes ejercerán la iniciativa independientemente de su población) y en Cataluña (respecto de las comarcas), la iniciativa legislativa de municipios y comarcas se halla vinculada a la representación de éstos. De tal forma que ésta no deberá ser inferior a “setenta y cinco mil electores” –si pretenden ejercerla diez municipios– (Andalucía), “diez mil electores” (Asturias, Castilla-La Mancha), “diez mil habitantes” (Murcia), “un 50% de la población de derecho” (Navarra) o a cincuenta mil electores –si pretenden ejercerla tres o más municipios– (Madrid)³³.

Por último, la adopción de la proposición de ley será acordada por mayoría absoluta de los miembros del Pleno del Ayuntamiento (Andalucía, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha y Madrid), de los miembros que integren el órgano colegiado representativo de una o varias comarcas (Murcia) o por mayoría simple de los miembros que legalmente compongan las distintas corporaciones (Navarra)³⁴. En definitiva, se requerirá una mayoría cualificada que pone de manifiesto la trascendencia del acuerdo.

2. La amplitud de causas de inadmisibilidad. Subordinación de la iniciativa legislativa de los entes locales.

La presentación ante la Mesa del Parlamento autonómico de una proposición de ley de entes locales, acompañada de la documentación preceptiva³⁵, habilita-

32. Art. 2 b) LILPAA, art. 3 LILPAAst, art. 2 LILPACMur, art. 11 LILPAC-M, art. 1 LILAN y art. 14 LILPAM.

33. Art. 2 b) LILPAA, art. 3 LILPAAst, art. 2 LILPACMur, art. 11 LILPAC-M, art. 1 LILAN y art. 14 LILPAM.

34. Art. 2 b) LILPAA, art. 3 LILPAAst, art. 2 LILPACMur, art. 11 LILPAC-M, art. 1 LILAN y art. 14 LILPAM.

35. A saber, escrito de presentación firmado por los respectivos Alcaldes, representación de la Comarca o miembros de la Comisión compuesta por los Alcaldes de los Municipios; texto articulado de la Proposición de Ley precedido de una Exposición de motivos; documento justificativo de la oportunidad, a juicio de las corporaciones proponentes, de la iniciativa; copia certificada por el Secretario de cada ayuntamiento del acta en que conste la adopción del acuerdo corporativo y que acredite el voto favorable de la mayoría exigida por ley, en su caso, la designación del representante de las corporaciones locales; y, cuando proceda, certificaciones de los Secretarios de los Ayuntamientos o del Instituto

rá a ésta a realizar el pertinente control de legalidad³⁶ sobre el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos y, en particular, sobre la verificación de las muchas causas de inadmisibilidad previstas³⁷: que el texto de la Proposición de ley verse sobre alguna de las materias excluidas de esta modalidad de iniciativa legislativa por el Estatuto o la ley autonómica de desarrollo; que se incumplan los requisitos subjetivos, formales y de documentación; que el texto de la Proposición de ley verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí, es decir, carentes de unidad sustantiva; que, con anterioridad, exista en el Parlamento autonómico un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto y que esté en tramitación; que la proposición de ley sea reproducción de otra iniciativa legislativa de otros órganos o instituciones intermedios de carácter representativo o popular, igual o sustancialmente equivalente o análoga, presentada en la misma legislatura; que la proposición de ley tenga por objeto la derogación de una Ley o Reglamento aprobado por el Parlamento en la misma legislatura; que la proposición de ley se refiera a materias sobre las que el Parlamento autonómico hubiera aprobado una proposición no de ley o un mandato legislativo en vigor; que se produzca la expresa negativa del Consejo de Gobierno a su tramitación por implicar aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios; o que, en la misma legislatura hubiese sido rechazada por la Cámara iniciativa legislativa con idéntico contenido.

En definitiva, amén de las amplias restricciones materiales a la iniciativa legislativa de los entes locales, su tramitación queda asfixiada por el ejercicio que de la iniciativa parlamentaria realizan otros sujetos facultados. Nos hallamos ante una clara manifestación de prioridad en favor de la iniciativa legislativa parlamentaria y gubernamental. Además, a la Mesa corresponde realizar un control de admisión a trámite que no se limita a la observancia de requisitos formales sino que penetra en cuestiones materiales, resultando dificultosa la fijación de límites entre el control de legalidad sobre el cumplimiento de requisitos materiales y la discrecionalidad de la Mesa en el ejercicio de esta facultad.

En la práctica, sólo dos de las dieciocho iniciativas legislativas de entes locales fueron inadmitidas a trámite por la Mesa del respectivo Parlamento autonómico.

Nacional de Estadística que acredite el número de habitantes censados (art. 40.4 LOCC, art. 16 LILPAA, art. 3.2 LILPAAst, art. 16 LILPACMur., art. 11.2 LILPACM, art. 3.2 LILAN y art. 15 LIPAM).

36. El examen de la proposición de ley por la Mesa del Parlamento constituye un control de legalidad que no puede sustituir el trámite de la toma en consideración que versaría sobre la oportunidad de la iniciativa legislativa (J. Cano Bueso y J. Terrón Montero, *op. cit.*, pág. 703).

37. Art. 42.1 LOCC, art. 4.2 LILPAA, arts. 4 y 5 LILPAAst, arts. 4, 5 y 17 LILPACMur, arts. 2 y 16 LILPACM, arts. 4, 5 y 7 LILAN y art. 3 LILPAM.

mico. Así, en 1986, fue inadmitida en Baleares una proposición de ley de ordenación y protección de espacios naturales presentada por el Consejo Insular de Menorca. También, en Canarias, fue rechazada, por defectos de forma insubsanables, una proposición de ley sobre modificación del art. 6 de la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y de Estudios Universitarios presentada durante la IV Legislatura por el Cabildo Insular de la Gomera.

3. El filtro político de la toma en consideración.

Las proposiciones de ley presentadas por entes locales deberán ser tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara³⁸. El debate parlamentario sobre la toma en consideración se ajustará a lo establecido para los debates de totalidad e irá precedido de la lectura de la Memoria donde consten las razones que han motivado a los proponentes la presentación de la proposición de ley³⁹. La toma en consideración de una proposición de ley presentada por entes locales, al igual que ocurre con las restantes iniciativas legislativas, comportará su remisión a la Comisión competente para proceder a su examen y deliberación y la apertura del plazo para la presentación de enmiendas, ésto es, la segunda fase constitutiva del procedimiento legislativo⁴⁰.

Lo cierto es que este *item* en la tramitación parlamentaria de una iniciativa legislativa de los entes locales pone de manifiesto, de nuevo, el recelo del legislador hacia este género de mecanismos participativos y su pretensión de obstaculizar al máximo el ejercicio de esta modalidad de iniciativa legislativa. Con este trámite, en definitiva, la iniciativa legislativa se torna en propuesta de ini-

38. Se suscita la duda sobre si procede la existencia del trámite de toma en consideración de estas proposiciones de ley cuando los Estatutos de Autonomía atribuyen una auténtica iniciativa legislativa, por ejemplo, a los Cabildos o Consejos insulares –no, sin embargo, cuando los Estatutos remiten a la ley autonómica como es el caso de las Instituciones representativas de los Territorios Históricos vascos, las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña, los ayuntamientos de Andalucía, Asturias, Navarra y Madrid, los Municipios y comarcas de Murcia y las Corporaciones Locales de Castilla-La Mancha–. A pesar de ello los arts. 124 RCan y 126 RB sí establecen la necesidad de toma en consideración de estas proposiciones de ley. Sobre el debate doctrinal en torno a la procedencia de la toma en consideración de las proposiciones de ley autonómicas –doctrina que entendemos aplicable a estos supuestos–, véase J. de Esteban y L. López Guerra: *op. cit.*, pág. 144; M. Aragón Reyes: “La iniciativa legislativa...”, pág. 302; J. J. Lavilla rubier: *op. cit.*, pág. 62; M. Herrero Lera: *op. cit.*, págs. 234 y 235; M. Gerpe Landín: “Relaciones entre las Cortes Generales y Asambleas...”, pág. 169; J. A. Santamaría Pastor: *op. cit.*, pág. 1261.

39. Art. 117 RPV, arts. 42.2 LOCC y 108 RC, art. 6.2 LILPAAst, art. 21 LILPACMur, art. 13 LILPACM, art. 124 RCan, art. 8 LILAN, art. 126 RB y art. 117 LILAM.

40. Art. 42.2 LOCC, art. 18.2 LILPAA, art. 6.4 LIPAAst, arts. 13.2 y 9.4 LIPACM, art. 8.3 LILAN y art. 6.1 LIPAM.

ciativa y son los parlamentarios –ocioso resulta recordar su condición de representantes legítimos de la soberanía popular– quienes, a la postre, asumen el patrocinio y titularidad de este tipo de iniciativas.

Revelador resulta el dato que la experiencia nos ofrece sobre la trascendencia del trámite de toma en consideración para el éxito de las iniciativas legislativas de entes locales. De las dieciséis proposiciones de ley presentadas por los entes locales y admitidas a trámite por la Mesa de las respectivas Cámaras, seis de ellas no fueron tomadas en consideración por los Parlamentos autonómicos. Así, fue rechazada la toma en consideración de las siguientes iniciativas legislativas: 1ª) proposición de ley sobre declaración como paraje natural (presentada por el Consejo Insular de Menorca y no tomada en consideración el 25 de octubre de 1984); 2ª) proposición de ley de ordenación y protección de determinada zona natural (presentada por el Consejo Insular de Menorca y no tomada en consideración el 12 de febrero de 1987); 3ª) proposición de ley de reforma de la ley de medidas de fomento de la protección del patrimonio histórico de las Islas Baleares (presentada por el Consejo Insular de Menorca y no tomada en consideración el 12 de abril de 1989); 4ª) proposición de ley sobre ejecución de planes insulares (presentada por el Cabildo Insular de Fuerteventura y no tomada en consideración el 22 de abril de 1992); 5ª) proposición de ley de creación del fondo regional de cooperación municipal en Castilla-La Mancha; 6ª) y, por último, proposición de ley sobre el Fondo Andaluz de Cooperación Municipal (presentada por diversos Ayuntamientos de Cádiz, Córdoba, Málaga y Sevilla) y no tomada en consideración el 7 y 8 de mayo de 1991).

4. La virtual intervención parlamentaria de los delegados.

Sólo el Estatuto balear contempla la posibilidad de que los Consejos Insulares que remitan a la Mesa del Parlamento una proposición de Ley deleguen ante dicha Cámara un máximo de tres miembros encargados de su defensa (art. 26.2) –siguiendo la estela del art. 87.2 CE⁴¹–. No obstante, también la ley autonómica y algunos Reglamentos parlamentarios prevén la posible intervención de delegados de los entes locales en los trabajos parlamentarios relativos a la proposición de ley que presenten⁴².

Ciertamente, son escasas –sólo cuatro– las Comunidades Autónomas que (de entre las pocas que reconocen la iniciativa legislativa de los entes locales) pre-

41. J. M. Quintana Petrus: *El Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares: Análisis jurídico y sistemático*, Cívitas, Madrid, 1987, pág. 134.

42. Art. 42.2 LOCC, art. 124 RCan y art. 117 RPV.

vén la intervención de delegados de los entes locales para la defensa parlamentaria de sus iniciativas legislativas⁴³. Sin embargo, este dato pierde incluso parte de su valor cuando profundizamos en el análisis del diferente alcance de su intervención en cada Comunidad Autónoma. De hecho, por ejemplo, en Baleares, la intervención de los delegados de los Consejos Insulares se reduce a la presentación de la proposición de ley ante el Pleno –previamente a la lectura del criterio del Gobierno y al debate de totalidad sobre su toma en consideración por la Cámara (art. 126.4 R.B.)– y, en Cataluña, ocurre otro tanto pues los Consejos Comarcales o el Consejo Comarcal podrán designar a un máximo de tres miembros pero al solo efecto de presentar la proposición de ley en el trámite de toma en consideración (art. 42.2 LOCC).

Mayor generosidad con las facultades de estos delegados manifiestan los Reglamentos parlamentarios de Canarias y el País Vasco. En el primer caso, los Plenos Corporativos de los Cabildos insulares podrán delegar en dos Consejeros insulares a los fines de su defensa ante la Cámara a todos los efectos (art. 124 RCan). El art. 117 RPV resulta más preciso y prevé que la Presidencia del Parlamento Vasco requerirá a la Institución proponente para que designe sus representantes hasta un número máximo de tres, que intervendrán en los trámites de deliberación y debate para la defensa de la proposición de ley, tanto en Pleno como en Comisiones, en igualdad de condiciones con los Grupos parlamentarios de la Cámara, tendrán derecho a voz pero no a voto, en relación con las proposiciones de ley presentadas por éstos y serán objeto de cuantas notificaciones y traslados se encuentren reglamentariamente previstos para los grupos parlamentarios. En definitiva, la función de estos delegados debiera abarcar todos los trámites parlamentarios que afecten a la defensa ante la Cámara de la proposición de ley realizando todas aquellas funciones que el Reglamento atribuye al grupo o diputado autor de una iniciativa legislativa parlamentaria en su defensa.

En consecuencia, constatamos una devaluada participación de los delegados de entes locales en la defensa de sus iniciativas legislativas. Participación que

43. En contra de esta participación de delegados ante el Parlamento, F. Santaolaya López advierte que puede representar un medio de presión sobre los parlamentarios afectando “a la independencia y libertad de juicio del legislador” y, a fin de evitar la participación de los delegados en las sesiones plenarias propone canalizar su intervención en la fase de Comisión (*op. cit.*, pág. 226). A favor de esta posibilidad, J. Lavilla Rubira entiende que resulta “natural e ínsito en la propia estructura lógica de un debate que la defensa de la iniciativa constitutiva de su objeto corresponda a su autor” (*op. cit.*, pág. 67) y M. Gerpe Landín llega a plantear la necesidad de reconocer el derecho de enmienda a los delegados a fin mantener un contacto permanente del órgano o institución proponente con la proposición de ley (“Relaciones de las Cortes Generales y Asambleas...”, pág. 169).

parece reducirse al trámite de presentación y toma en consideración de la proposición de ley pero que no gozará de mayor continuidad en la siguiente fase del procedimiento legislativo. Lo cierto es que, sin embargo, el éxito de la iniciativa legislativa no dependerá tanto de la intervención de esta delegación en el procedimiento legislativo como de las relaciones existentes entre la mayoría parlamentaria y la mayoría política de los entes locales que ejerzan la iniciativa legislativa⁴⁴.

5. La generalizada caducidad de la iniciativa.

Algunas leyes autonómicas reguladoras de iniciativa legislativa de los ayuntamientos regulan consecuencias específicas de la disolución del Parlamento en las iniciativas de entes locales⁴⁵. Así, en Andalucía, Asturias y Madrid los procedimientos de iniciativa legislativa de los ayuntamientos que estuvieran en tramitación en el Parlamento al disolverse éste –se entiende que una vez tomados en consideración– no decaerán pero podrán retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara sin que sea preciso en ningún caso ejercitar nuevamente la iniciativa. Tampoco, en Navarra, decaerán estas iniciativas legislativas con la disolución parlamentaria sino que el Parlamento electo podrá, una vez constituido y por acuerdo de la Mesa, reiniciar la tramitación parlamentaria.

Las restantes Comunidades Autónomas se regirán por las disposiciones previstas en los Reglamentos parlamentarios sobre la caducidad de los trabajos parlamentarios tras la disolución o expiración del mandato del Parlamento, ésto es, al finalizar la legislatura caducarán todos los trámites parlamentarios de las proposiciones de ley presentadas por entes locales y pendientes de examen y resolución por el Parlamento.

Resulta, obviamente, deseable la no caducidad de estas iniciativas legislativas a fin de no obligar a repetir el tortuoso camino que este tipo de iniciativas legislativas están obligadas a recorrer antes de alcanzar la sede parlamentaria. Además, la facultad otorgada a la Mesa del Parlamento –para retrotraer la proposición de ley al trámite que estime oportuno– permite no hipotecar la voluntad del Parlamento recién elegido. La práctica autonómica ofrece un ejemplo de los indeseables efectos de la caducidad parlamentaria. En Canarias, tras ser tomada en consideración por el Pleno del Parlamento, decayó, al finalizar la II Legislatura en 1987, una Proposición de Ley sobre conversión de la Universidad Internacional “Pérez Galdós” en organismo autónomo de carácter administrativo presentada por el Cabildo Insular de Gran Canaria.

44. E. Aja, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles y E. Alberti, *op. cit.*, pág. 452.

45. Art. 19 LILPAA, art. 15 LIPAAst, el art. 7 LIPAM y Disposición Adicional LILAN.

VII.- La iniciativa local para la reforma estatutaria: Una previsión estatutaria inédita

Los Estatutos de Autonomía de Asturias, La Rioja, Murcia y Madrid reconocen poder de iniciativa para la reforma estatutaria a sus municipios, ésto es, la iniciativa para la reforma de los Estatutos de Autonomía corresponderá a dos tercios de los municipios asturianos, a dos tercios de municipios riojanos –cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral–, a una cuarta parte de los municipios murcianos –cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de la región– y a dos tercios de los municipios de la Comunidad de Madrid –cuya población represente la mayoría absoluta de ésta⁴⁶.

Son pocos, por lo tanto, los Estatutos de Autonomía que permiten a los municipios proponer la reforma estatutaria –lo que supone un claro desconocimiento del protagonismo que la Constitución les atribuyó en el ejercicio de la iniciativa autonómica (art.143 CE)– y altamente gravosas las exigencias estatutarias relativas a la representatividad y número de los municipios legitimados para ejercer esta iniciativa.

No es menos cierto, sin embargo, que resulta harto cuestionable la viabilidad de esta modalidad de iniciativa pues es difícil imaginar un supuesto político en el que se produzca tal distanciamiento entre ese volumen de municipios de una Comunidad Autónoma y el Consejo de Gobierno o los miembros del Parlamento –también legitimados para su ejercicio– que requiera necesariamente de la iniciativa municipal. De hecho, hasta la fecha, ninguno de los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades ha sido objeto de iniciativa municipal de reforma.

VIII.- Apéndice. Dos décadas de ejercicio de la iniciativa legislativa de Entes Locales (1979-1999)

Hasta la fecha el ejercicio de esta modalidad de iniciativa legislativa no parece que haya satisfecho las expectativas que, en su día, pudieron haberse depositado en ella a fin de promover la participación política de los ciudadanos, la realización del principio democrático y el respeto al pluralismo político. Es el momento, no obstante, de reproducir esquemáticamente el cuadro general auto-

46. Art. 56 EAst, art. 42.1 ER, art. 55.1 EMur y art. 64.1 EM.

nómico de ejercicio de la iniciativa legislativa de los entes locales teniendo presente que han sido presentadas un total de 18 proposiciones de ley de entes locales, de las cuales 9 alcanzaron la condición de ley autonómica.

1. Dos proposiciones de ley no fueron admitidas a trámite por la Mesa de su correspondiente Parlamento, En Canarias , la “Proposición de Ley sobre modificación del art. 6 de la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y Estudios Universitarios” fue presentada durante la IV Legislatura por el Cabildo Insular de la Gomera pero inadmitida a trámite por defectos de forma insubsanables. En Baleares, una “Proposición de Ley de ordenación y protección de área natural” fue presentada por el Consejo Insular de Menorca pero no admitida a trámite en 1986.

2. Seis proposiciones de ley fueron admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara pero no tomadas en consideración por el Pleno del Parlamento. En Castilla-La Mancha , la “Proposición de ley de creación del fondo regional de cooperación municipal”. En Baleares , la “Proposición de Ley sobre declaración como paraje natural” presentada por el Consejo de Insular de Menorca (no tomada en consideración el 25 de octubre de 1984), la “Proposición de Ley ordenación y protección de zona natural” presentada por el Consejo Insular de Menorca (no tomada en consideración el 12 de febrero de 1987) y la “Proposición de Ley de reforma de la ley de medidas de fomento de la protección del patrimonio histórico” presentada por el Consejo Insular de Menorca (no tomada en consideración el 12 de abril de 1989). En Andalucía, la “Proposición de ley sobre el Fondo Andaluz de Cooperación Municipal” (presentada por diversos Ayuntamientos de Cádiz, Córdoba, Málaga y Sevilla pero no tomada en consideración el 7 y 8 de mayo de 1991). En Canarias, la “Proposición de ley sobre ejecución de Planes Insulares” (presentada por el Cabildo Insular de Fuerteventura pero no tomada en consideración el 22 de abril de 1992).

3. Una proposición de ley fue tomada en consideración por el Pleno pero no llegó a ser aprobada como ley al caducar con la finalización de la Legislatura. En Canarias, la “Proposición de ley sobre conversión de la Universidad Internacional ‘Pérez Galdós’ en organismo autónomo de carácter administrativo” fue presentada por el Cabildo Insular de Gran Canaria pero decayó al finalizar la I Legislatura en 1987.

4. Finalmente, nueve proposiciones de ley llegaron a convertirse en ley. En el País Vasco, la Ley 3/1980, de 18 de diciembre, sobre extinción de la corporación administrativa “Gran Bilbao” (propuesta por las Juntas Generales de Vizcaya),

la Ley Electoral 2/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Guipúzcoa (propuesta por las Juntas Generales de Guipúzcoa), la Ley Electoral 3/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya (a iniciativa de las Juntas Generales de Vizcaya) y la Ley Electoral 4/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava (a iniciativa de las Juntas Generales de Álava). En Canarias, la Ley sobre suspensión de los efectos de la Ley 10/1987, de 5 de marzo de aguas (presentada por el Cabildo de Tenerife y aprobada el 29 de diciembre de 1987), la Ley reguladora de las universidades canarias. (presentada por el Cabildo de Gran Canaria y aprobada el 26 de abril de 1989) y la Ley sobre modificación del art. 6 de la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y Estudios Universitarios (presentada durante la IV Legislatura por el Cabildo Insular de Lanzarote y aprobada el 21 de mayo de 1997). En Baleares, la Ley 1/1988 de declaración como área natural de especial interés (probada por el Pleno el 7 de abril de 1988 a iniciativa del Consejo Insular de Menorca) y la Ley 11/1988 de declaración como área natural de especial interés (aprobada por el Pleno el 26 de octubre de 1988 a iniciativa del Consejo Insular de Menorca).

En definitiva, la falta de tradición en el ejercicio de esta iniciativa legislativa y la lógica política que preside la organización institucional autonómica explica que los sujetos legitimados hayan ejercido esta facultad casi residualmente pero no podemos obviar que otro tanto ocurre con otras formas de participación en el procedimiento legislativo⁴⁷. Sin necesidad de renovar excesivas expectativas sobre la vigencia efectiva de este mecanismo institucional, debemos aplaudir el hecho mismo de su existencia, y animar las adecuaciones normativas que beneficien su ejercicio, con el convencimiento de que esta forma de pluralización y distribución horizontal de las facultades inherentes al poder político redundará en la salud democrática de las instituciones políticas.

47. Es el caso de la iniciativa legislativa popular pues, hasta la fecha, sólo se han llegado a presentar unas 50 iniciativas legislativas populares ante los Parlamentos autonómicos, de las cuales únicamente se han convertido en ley tres en Canarias, una en Galicia, una en Aragón y una en Baleares. Para profundizar en el análisis véase el reciente trabajo de E. Aja Fernández y M. J. Larios Paterna: "Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, págs. 83 y 84.

II. NOTAS, PONENCIAS Y COMUNICACIONES

SUMARIO

- **Javier Oliván del Cacho**, *“La negativa judicial a considerar a los diputados como trabajadores al servicio del Parlamento”*
—
- **Francisco Pleite Guadamillas**, *“El principio de legalidad en materia de Deuda Pública autonómica”*
—
- **Pedro Carballo Armas**, *“Episodios de la difusión del ombudsman en el constitucionalismo comparado: una aproximación analítica a los modelos de Italia, Portugal y la Unión Europea”*
—
- **Manuel Antonio Mirón Ortega**, *“Las elecciones autonómicas de 1999 en Castilla-La Mancha”*
—
- **Enrique Belda Pérez-Pedrero**, *“Reseña sobre los principales cambios legislativos operados durante 1999 en materias que afectan a Corporaciones Locales”*

LA NEGATIVA JUDICIAL A CONSIDERAR A LOS DIPUTADOS COMO TRABAJADORES AL SERVICIO DEL PARLAMENTO

(Nota sobre la Sentencia de 30 de septiembre de 1999 de la Sala de lo Social del
Tribunal Superior de Justicia de Aragón)

Javier Oliván del Cacho

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
(Universidad de Lleida)*

SUMARIO

I.- Introducción

II.- Los antecedentes

III.- Anotaciones a la decisión judicial comentada

*1. La dependencia entre los parlamentarios de las Cortes de Aragón y
dicha Institución*

2. La existencia de una remuneración

*3. La alegada situación de ajenidad de los frutos de la labor del par-
lamentario*

IV.- Final

I.- Introducción

Aunque pueda parecer inicialmente que la cuestión sobre la que versa no resulta demasiado polémica, me parece de interés dar publicidad, con una finalidad meramente informativa, a la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 30 de septiembre de 1999, puesto que, salvo error u omisión, creo que es la única decisión judicial que frontalmente se ha enfrentado a la posible consideración de un parlamentario como trabajador al servicio del respectivo Parlamento. En efecto, aunque en otras ocasiones los Tribunales se han pronunciado sobre el *status* de otros cargos públicos de naturaleza representativa (y, en concreto, respecto a Concejales), no se han podido localizar sentencias relativas a miembros de las Cámaras legislativas en las que se enjuicie una pretensión de equiparación de estos parlamentarios con los trabajadores¹.

1. En concreto, pueden citarse las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid de 10 de septiembre de 1996 (Art. 2949. Ponente: Ilmo. Sr. D. José Luis Gilolmo López) y de la Comunidad Valenciana de 25 de febrero de 1994 (Art. 806, Ponente: Ilma. Sra. D^a. Isabel Moreno de Viana Cárdenas). En ambas decisiones, la cuestión debatida giraba en torno al alegado derecho a percibir prestaciones por desempleo, derecho que fue negado debido a la radical diferencia entre el ejercicio de la función pública de concejal y la relación jurídica laboral. De este modo, en la Sentencia de 10 de septiembre de 1996 puede leerse que “los Concejales de la Administración Local tienen encomendada una función pública –contraria por definición a las notas de ajenidad y dependencia que configuran una relación de trabajo en sentido técnico-jurídico– y que, según dispone la propia Constitución (art. 140), son «elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, libre, directo y secreto». Tratándose, pues, de situaciones sustancialmente diferentes, falta la imprescindible homogeneidad para establecer comparaciones en términos de igualdad entre ellas y, por ello, el trato dispar se encuentra justificado”.

Gran interés tiene también lo manifestado por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en la segunda sentencia citada, que equipara la situación de los Concejales con la de los Diputados en los siguientes términos:

“Centrando el problema planteado en si un Concejal al término de su mandato, tiene o no derecho a la prestación por desempleo, es conveniente precisar la naturaleza jurídica de su relación con el Ayuntamiento, que no está sujeta al derecho del trabajo (artículo 1.2 del Estatuto de los Trabajadores), ni al Derecho Administrativo, los Concejales no son funcionarios en los términos en los que los define el Decreto de 7 de febrero de 1964, texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, ni son funcionarios de la Administración Local, atendiendo al Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y tampoco pueden calificarse de personal contratado en régimen de derecho administrativo, se trata de una relación jurídica de derecho político, si atendemos al sistema de elección y cese y al contenido de una función parecida a la de los diputados o senadores y demás cargos políticos o de órganos legislativos. Y el hecho de que el artículo 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, disponga que cuando su dedicación en el cargo sea exclusiva, serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, no es suficiente, para asignar el carácter de persona legalmente protegida, a quien como se ha argumentado no trabaja por cuenta ajena, ni es funcionario, pues si bien está expresamente protegido a tenor del artículo 3.1 de la Ley de Protección por Desempleo el personal contratado en régimen de derecho administrativo y los funcionarios de empleo al servicio de las Administraciones públicas, que tengan previsto cotizar por esta contingencia, ni ninguna norma ordena que los miembros de las Corporaciones Locales cotizarán por la contingencia de desempleo, ni pudiendo el Gobierno ampliar la cobertura de la

A efectos de ofrecer una explicación de la Sentencia, de la que fue Ponente el Ilmo. Sr. D. José Enrique Mora Mateo, es oportuno presentar una síntesis de los hechos que dieron lugar al proceso, así como del desarrollo de éste hasta llegar a la resolución judicial comentada. Una vez expuestos estos datos, será posible ofrecer algunos comentarios a las alegaciones de los recurrentes y a su respuesta judicial.

II.- Los antecedentes

El hecho decisivo del que parte el proceso que derivó en la Sentencia analizada consistió en el infarto que sufrió un Diputado de las Cortes de Aragón durante una reunión de trabajo de su Grupo Parlamentario, lo que le causó la muerte una vez trasladado a un centro hospitalario.

Los familiares del Diputado fallecido plantearon una reclamación frente a las Cortes de Aragón, alegando la existencia de un fallecimiento consecuencia de un accidente de trabajo². En concreto, el objeto de la demanda consistía en la reclamación a las Cortes de Aragón de una indemnización por muerte y supervivencia a raíz del fallecimiento del Sr. Diputado, acaecido por infarto cuando ejercitaba su actividad parlamentaria en la sede de la Cámara aragonesa.

Correspondió conocer de este asunto al Juzgado de lo Social nº 2 de Zaragoza, quien, tras los trámites oportunos, y, en concreto, tras dar audiencia a las partes enfrentadas y al Ministerio Fiscal, resolvió declararse incompetente mediante Auto de 29 de marzo de 1999³. En el razonamiento jurídico segundo del meritado Auto se afirmaba lo que sigue:

“Que no puede estimarse exista relación laboral entre un Diputado y las Cortes de Aragón, al no concurrir las notas de dependencia, ajenidad y retribu-

protección a estos colectivos, en los de la facultad que le confiere el artículo 3.4 de la Ley 31/1984, ha hecho uso de ella para los miembros de las Corporaciones Locales, y por el contrario lo ha considerado oportuno para los funcionarios de empleo y personal contratado de colaboración temporal en régimen de derecho administrativo de la Administración Local (Real Decreto 322/1985, de 20 de febrero), donde no pueden incluirse los concejales [...]”.

2. En lo que respecta a esta cuestión, *vid.* S. González Ortega, “Accidente de trabajo”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, I, Civitas, Madrid, 1995, pp. 60-64.

3. Sobre el tratamiento procesal de la competencia pueden consultarse los comentarios que efectúa el profesor J. Montero Aroca, *Introducción al Derecho Procesal*, Ed. José María Bosch, Barcelona, 1997, pág. 43 y ss.

ción seguidos en el art. 1.1 del ET, ni estar incluidos dentro de ninguno de los supuestos de relación laboral de carácter especial contenidos en el art. 2 del ET, ni haberse dictado Ley que declare dicha relación como laboral de carácter especial, teniendo por el contrario encomendada una función pública a la que se accede al ser elegida por sufragio contraria a las definiciones de ajenidad y dependencia, tal y como sostuvo para el supuesto análogo de los Concejales el TSJ de Madrid en sentencia de 10 de septiembre de 1996, sin que perciban retribución y sí únicamente una indemnización como compensación de gastos de conformidad con lo dispuesto en el art. 18-7 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Razón por la que de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la LPL procede declarar la incompetencia de este orden jurisdiccional”.

Los recurrentes impugnaron, mediante el preceptivo recurso de reposición, la declaración de incompetencia del Juzgado, el cual ratificó su decisión inicial en virtud de Auto de 17 de mayo de 1999, en el que nuevamente cabe encontrar razonamientos muy concluyentes, como se deduce de lo que se transcribe a continuación:

“[...] procede desestimar el recurso interpuesto ratificando el auto acordado toda vez que el desempeño del cargo de Diputado elegido por sufragio universal constituye el desempeño de una función pública sin que en la misma concurren las notas de retribución, ajenidad y dependencia con inclusión en el círculo organizativo empresarial, lo que resulta evidente pues no se presta un servicio retribuido por cuenta de una persona física o jurídica en interés de la misma, ni se está sometido al cumplimiento de una jornada o al acatamiento de las instrucciones de un empresario, no pudiendo tener dicha consideración lo que es únicamente una normativa de aplicación reguladora de la disciplina parlamentaria”.

Frente a este último Auto, se interpuso recurso de suplicación ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que dictó la Sentencia de 30 de septiembre de 1999, en la que se confirmó la posición del órgano judicial *a quo*, el Juzgado de lo Social.

La Sala de lo Social del Alto Tribunal aragonés, tras recordar las notas definitorias que caracterizan la relación laboral, resolvió lo que a continuación se reproduce:

“Estas características no existen en la relación que une a un Diputado a Cortes de una Comunidad Autónoma con las propias Cortes, por carecer sus servicios de las notas de ajenidad y dependencia. El Diputado es un representante político de los ciudadanos (art. 66 de la Constitución y art. 12 del Estatuto de

Aragón) que, reunido en Cortes con otros Diputados, elabora y vota leyes. No hay ajenidad en los frutos del trabajo pues éstos no son transmitidos a las Cortes o apropiados por ellas, sino que, de forma autoorganizada por los propios Diputados, proceden aquéllas a la confección de las normas según y conforme a las decisiones del conjunto de los Diputados. Los Diputados ‘forman’, ‘componen’ o ‘constituyen’ las Cortes (arts. 66 y 68 de la Constitución y 18 del Estatuto), no dependen de ellas, salvo en cuestiones de policía o administración, exigidas para su normal funcionamiento. Las relaciones entre las Cortes y sus componentes pertenecen en consecuencia al ámbito del Derecho Público o Administrativo, y no al Derecho Laboral.

Procede, por todo ello, la desestimación del recurso, confirmando el Auto recurrido, en cuanto desestima el recurso de reposición deducido contra el que apreció la falta de jurisdicción del orden social para el conocimiento de la demanda”.

En definitiva, tanto el Juzgado de lo Social nº 2 de Zaragoza como el Tribunal Superior de Justicia de Aragón coincidieron en la declaración de incompetencia de la Jurisdicción social para conocer de la pretensión en cuestión, debido a que los parlamentarios no pueden ser considerados trabajadores al servicio de la Institución legislativa en la que desarrollan su actividad política.

A partir del pronunciamiento de los Tribunales en los términos referidos, vale la pena abundar en las argumentaciones esgrimidas por las partes en este proceso, habida cuenta de que el objeto de las mismas afecta nada menos que al estatuto del parlamentario que constituye, sin duda, una de las cuestiones más esenciales del Derecho parlamentario y de la Ciencia Política⁴.

III.- Anotaciones a la decisión judicial comentada

Para efectuar algunas consideraciones a modo de conclusión sobre la materia debatida en el proceso, conviene partir de las alegaciones en que se basaba la pretensión formulada por los recurrentes.

4. Para una aproximación a la figura del parlamentario puede verse la entrada del mismo nombre de la *Enciclopedia Jurídica Básica*, III, Civitas, Madrid, 1995, pp. 4748-4750, a cargo de A. Fernández-Miranda Campoamor, y el capítulo correspondiente del libro de F. Santaolalla, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa, Madrid, 1990, pp. 111-134. Un estudio monográfico muy reciente de los cargos representativos es el de J. García Roca, *Cargos públicos representativos*, Tecnos, Madrid, 1999. En concreto, este autor, en las pp. 84-88, expone las diferencias entre los empleados públicos y los cargos representativos.

Tal y como se puede deducir de los datos anteriormente expuestos, el eje fundamental de la Demanda –que constituía el presupuesto de la reclamación planteada– tenía como centro de gravedad la calificación de los Diputados a Cortes de Aragón como trabajadores. Para justificar la naturaleza laboral de los parlamentarios se afirmaba que concurrían las tres cualidades constitutivas de la relación laboral, a saber: la dependencia, la remuneración y la ajenez de los frutos de su labor⁵. A cada una de estas notas definitorias conviene dedicar un comentario específico.

1.- La dependencia entre los parlamentarios de las Cortes de Aragón y dicha Institución.

Los recurrentes entendían que los Diputados se encontraban en una situación de dependencia respecto a las autoridades parlamentarias equivalente a la que caracteriza a los trabajadores por cuenta ajena en relación con el empleador. Esta afirmación se basaba, entre otras cosas, en el sometimiento de los Diputados a la potestad disciplinaria de los órganos de gobierno de la Cámara y a sus normas de funcionamiento, lo que, al decir de los impugnantes, suponía una situación equiparable a la de un trabajador por cuenta ajena.

Frente a este argumento, cabe considerar la muy distinta naturaleza entre la potestad disciplinaria del empresario y la que corresponde a las instancias parlamentarias, que tiene como principal fundamento evitar las perturbaciones del trabajo parlamentario, sin que afecte al núcleo de la función del Diputado, lo que queda absolutamente claro ante la posibilidad de que el Presidente imponga sanciones disciplinarias a cualquier sujeto que intervenga o esté presente en un acto parlamentario y siga una conducta atentatoria contra el decoro de la Cámara. Así, por ejemplo, el art. 119 del Reglamento de las Cortes de Aragón dispone que “cualquier persona, sea o no Diputado, que en el recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella, provoque desorden grave con su conducta de obra o de palabra será expulsada inmediatamente por el Presidente”.

Por lo demás, para constatar la peculiar naturaleza de la potestad disciplinaria del Presidente y de la Mesa de un Parlamento respecto a los Diputados basta con comparar las previsiones de tipo disciplinario del Reglamento de las Cortes

5. *Vid.* sobre las características legales del trabajador lo expuesto en obras generales sobre Derecho laboral, como, por ejemplo, A. Montoya Melgar, *Derecho de Trabajo*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 279-280, o J. M. Ramírez Martínez (Dir.), *Curso de Derecho del Trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 244 y ss.

de Aragón con las reglas disciplinarias contenidas en el Estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes de Aragón (publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 171, de 16 de febrero de 1987), que son las únicas que pueden presentar alguna concomitancia con las previsiones sancionadoras de la legislación laboral⁶. De hecho, existe abundante Jurisprudencia constitucional, en la que, habida cuenta de la función especialísima del parlamentario, se reconoce que el único modo de impugnación de una sanción parlamentaria a un Diputado consiste, cumpliendo ciertas condiciones, en la presentación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, sin que sea procedente la interposición de recurso alguno en cualquier orden jurisdiccional, incluido el social por tanto. De hecho, en los procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional no ha sido necesario “agotar la vía judicial”, debido a que las medidas disciplinarias adoptadas no tienen ni naturaleza administrativa ni mucho menos laboral (así, por ejemplo, la STC 169/1995, de 20 de noviembre)⁷. En conclusión, aunque la potestad disciplinaria de las autoridades de la Cámara está también orientada a garantizar el cumplimiento de los deberes de los parlamentarios, no hay ninguna similitud con el poder represivo que esas mismas autoridades ostentan respecto a los empleados del Parlamento (tanto funcionarios como trabajadores laborales), al tener una naturaleza esencialmente distinta y diferenciada.

Con carácter complementario, los recurrentes entendían que la existencia de unas denominadas “obligaciones funcionales” de los Diputados en Cortes de Aragón (esto es, la previsión en el Reglamento de las Cortes de unos deberes concretos) acreditaba la concurrencia de un poder de dirección de los órganos rectores de la Cámara similar al que ostentan los empresarios con sus trabajadores. Sin embargo, tales obligaciones –que efectivamente contribuyen a configurar el *status* de los parlamentarios– no afectan a la médula esencial de la función parlamentaria, sino que están orientadas a procurar el buen funcionamiento de la Cámara. En efecto, el Diputado es libre para desarrollar su función, sin que pueda recibir mandato alguno, ni de sus electores, ni de los partidos o coalicio-

6. El art. 50 del Estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes de Aragón, aprobado por acuerdo de la Mesa de las Cortes el día 9 de febrero de 1987, se remite a la legislación disciplinaria de los funcionarios públicos en general.

7. Alude críticamente a esta Jurisprudencia J. Blasco Jáuregui, “Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario”, en F. Pau i Vall (Coordinador), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 270-274. No obstante, resulta muy recomendable el análisis del poder disciplinario de las autoridades parlamentarias de L. de la Peña Rodríguez, *Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional*, Comares, Granada, 1998, pp. 119-139.

nes en cuyas listas fue elegido. Se comprenderá fácilmente que, con mucho mayor motivo, es imposible que el Diputado en su función principal –la que da sentido a su condición de parlamentario– pueda recibir órdenes de los órganos de gobierno de la Cámara, ante la prohibición de mandato parlamentario imperativo, puesto que, como reza el art. 18.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón, los “Diputados a Cortes de Aragón no estarán vinculados por mandato imperativo”. A mayor abundamiento, conviene recordar que la actividad fundamental del parlamentario consiste en participar en la propuesta o adopción de iniciativas parlamentarias para lo cual, no sólo es absolutamente libre, sino que está protegido estatutariamente con el privilegio de la inviolabilidad, tal y como se refiere explícitamente en el mismo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en cuyo art. 18.5, ya citado, y en línea con lo previsto en el art. 67 de la Constitución para los parlamentarios estatales, se dice que “los Diputados a Cortes de Aragón no estarán vinculados por mandato imperativo y serán inviolables, aun después de haber cesado en su mandato, por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo”⁸.

2.- La existencia de una remuneración.

Los recurrentes aducían que la percepción de una remuneración por el Diputado fallecido implicaba el cumplimiento de la nota definitoria del *status* laboral relativa al cobro de una retribución⁹. Junto a ello, se apelaba a la existencia de un régimen de protección en materia de Seguridad Social que beneficiaba a los Diputados de las Cortes de Aragón.

Ciertamente, estas consideraciones no pueden ser compartidas, especialmente, si se repara en un dato fáctico que no se ha citado con anterioridad y que, sin embargo, presenta gran trascendencia. En efecto, antes de entrar en otras digresiones, conviene advertir que, en el momento del fallecimiento del Sr. Diputado, no existía un régimen económico de dedicación exclusiva de los Diputados, toda vez que el Reglamento de las Cortes de Aragón todavía no había sido adaptado a la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en la que se había eliminado

8. Como dice García Roca, *Cargos...*, cit, pág. 86, al deslindar de los empleados públicos los cargos representativos, éstos “están caracterizados por un elevado grado de libertad en el ejercicio del mandato representativo no vinculado a imperativo constitucional”.

9. La configuración de las retribuciones de los cargos públicos –y, en particular, de los parlamentarios– constituye una cuestión muy debatida. Entre quienes defienden el acercamiento de los derechos económicos del Diputado a la retribución de los trabajadores se ha situado recientemente M. Martínez Sospedra, “El salario del poder. Notas sobre remuneraciones parlamentarias”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 7, 1999, pp. 135-177. En concreto, en la pág. 176 critica que el parlamentario no tenga derecho a la protección por desempleo.

la prohibición de retribuir a los Diputados con conceptos diferentes a las dietas o indemnizaciones por razón del servicio¹⁰.

Por lo demás, la asignación económica que perciben los Diputados –incluso, aquella que supone un régimen de dedicación exclusiva– no atiende a retribuir una prestación laboral, sino a permitir desarrollar la función representativa en condiciones de igualdad *ex art.* 23 de nuestro Texto constitucional. De este modo, el derecho a la retribución no es sino una consecuencia más de una relación de Derecho Público ajena absolutamente al Derecho funcionarial o al Derecho laboral. Como dice Emilio Jiménez Aparicio, autor de una monografía sobre las retribuciones parlamentarias, “los Diputados y Senadores no son en absoluto ni trabajadores o empleados de las Cámaras ni funcionarios al servicio de las mismas”¹¹. Y, por añadidura, ha sido el mismo Tribunal Constitucional, al que su Ley reguladora califica como primer intérprete de la Constitución, el que ha determinado que las normas que regulan las relaciones entre los Parlamentos y los parlamentarios no tienen nada que ver con las que vinculan a estas Instituciones con sus trabajadores, pudiendo citarse el Auto 183/1984, de 21 de marzo, en el que se manifiesta que la norma en cuestión de regulación de la actividad parlamentaria “no es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales”.

Tampoco la alegación esgrimida por la parte recurrente basada en la existencia de un régimen de protección en materia de Seguridad Social puede servir para apoyar sus pretensiones y la competencia de la Jurisdicción Social. En este punto, debe recordarse que los Convenios firmados por los Parlamentos Territoriales con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social con apoyo en diversas normas (primero, en la Orden Ministerial de 7 de diciembre de 1981 y, más tarde, en el Real Decreto 705/1999, de 30 de abril) no tienen como objeto dar protección a trabajadores, sino a personas que, por desarrollar la labor parlamentaria, se han visto privadas de este tipo de protección precisamente por su no consideración como trabajadores sujetos a *status* laboral.

10. En efecto, la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón mediante Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, fue uno de los factores que motivaron la aprobación del nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón el día 26 de junio de 1997, que supuso entre otras cosas la habilitación para establecer un régimen de dedicación exclusiva por el que pudieran optar los parlamentarios aragoneses (véase el art. 9 de esta norma).

11. Régimen jurídico de las retribuciones de Diputados y Senadores, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pág. 520.

3.- La alegada situación de ajenidad de los frutos de la labor del parlamentario.

La existencia de ajenidad era afirmada por los recurrentes sobre la base de considerar que los Diputados trabajaban a favor de un presunto interés de la Institución parlamentaria. Sin embargo, en ninguna norma de nuestro Ordenamiento jurídico se define dicho interés al que, según este planteamiento, se subordinaría toda la actividad de los Diputados. De este modo, puede afirmarse que la actividad del parlamentario no está orientada a satisfacer una genérica labor del Parlamento, sino a actuar el derecho fundamental de participación política directa –la del propio Diputado– o representativa, todo ello de acuerdo con el art. 23 de la Constitución. Sería, pues, un absurdo lógico y jurídico, además de un contrasentido constitucional, calificar con la nota de ajenidad, propia de una relación jurídico-laboral, la actividad que debe desarrollar un parlamentario. En este punto, el Alto Tribunal aragonés resulta sumamente acertado al manifestar que los resultados de la labor parlamentaria no se transmiten a las Cortes, sino que son los propios Diputados los que, de forma autoorganizada, adoptan sus decisiones, aprobando las correspondientes leyes u otras resoluciones.

IV.- Final

En definitiva, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y el Juzgado del mismo orden de la ciudad de Zaragoza, núm. 2, adoptan una interpretación que extiende a los parlamentarios la jurisprudencia que, con anterioridad, se había aplicado a las demandas de prestación por desempleo planteadas por concejales cesantes. Con ello, los Tribunales, hasta la fecha, y ante la ausencia de previsiones legales expresas, se resisten a equiparar a los representantes políticos “profesionalizados” –o en régimen de dedicación exclusiva– con los trabajadores por cuenta ajena, separándose claramente de los planteamientos doctrinales dirigidos a aproximar el régimen jurídico de ambos colectivos¹².

12. En contra de esta tendencia, puede consultarse el sugestivo estudio del profesor Lorenzo Martín-Retortillo, “Pervivencias del *spoil sistem*”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 4, 1992, pág. 30 y ss.

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA AUTONÓMICA

Francisco Pleite Guadamillas

*Doctor en Derecho. Técnico Superior de la Junta
de Comunidades de Castilla-La Mancha*

SUMARIO

- 1.- El principio de legalidad en materia de deuda pública*
- 2.- Límites a las operaciones de endeudamiento de las Comunidades
Autónomas*
 - 2.1 Operaciones de crédito a corto plazo*
 - 2.2 Operaciones de crédito a largo plazo*
 - 2.3. Autorización estatal para la emisión de deuda pública y la con-
certación de créditos en moneda extranjera*

1.- Principio de legalidad en materia de deuda pública

La apelación al crédito público por los Gobiernos ha estado limitada por las Constituciones, que exigían que previamente estuviese autorizado por una ley para su emisión o concertación.

En el derecho español no es nuevo el establecimiento de límites al endeudamiento de la Administración por las constituciones, sino que habitualmente se ha mantenido.

Así, la Constitución de 1812, en el artículo 131, disponía que “las facultades de las Cortes son: ...tomar caudales a préstamo en los casos de necesidad sobre el crédito de la Nación”. Las constituciones de 1837 y 1845, en los artículos 74 y 77, respectivamente, preceptuaban: “Igual autorización se necesita para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación”.

En sentido similar se pronunciaban las constituciones de 1869 (art.103) y de 1876 (art.86) que establecían: “El gobierno necesita estar autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la nación”.

En la misma línea, la Constitución de 1931, en el artículo 117, establecía que “el Gobierno necesita estar autorizado por una ley para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación. Toda operación que infrinja este precepto será nula y no obligará al Estado a su amortización ni al pago de intereses”. El artículo 112 del citado texto legal disponía que “salvo lo dispuesto en el artículo anterior, toda ley que autorice al Gobierno para tomar caudales a préstamo habrá de contener las condiciones de éste, incluso el tipo nominal de interés y, en su caso, de la amortización de la Deuda. Las autorizaciones al Gobierno en este aspecto se limitarán, cuando así lo estimen oportuno las Cortes, a las condiciones y al tipo de negociación”.

No sólo en las Constituciones encontramos estas limitaciones sino que las normas que regulaban la Hacienda del Estado desarrollaban las mismas. A nivel de Ley ordinaria, el artículo 17 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911 estableció: “El Gobierno necesita estar autorizado por una ley para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la nación. Toda ley de creación de deuda fijará la cantidad de la emisión que autorice y la clase de deuda en que haya de realizarse”; añadiendo el artículo 18 que: “La Deuda

pública la constituyen los valores de crédito que, con autorización de las Cortes, emite el Estado”.

Finalmente, el artículo 135.1 de la Constitución de 1978 establece que: “El Gobierno habrá de estar autorizado por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito”¹. La Constitución recoge el concepto amplio de deuda pública, englobando tanto la documentada en títulos valores como la formalizada en los contratos de préstamo y crédito, consagrando el principio de reserva de ley en materia de deuda pública, éste afecta, por lo tanto, a ambas modalidades de deuda pública.

Es necesario plantearse cuál es el alcance y fundamento de la autorización. La finalidad que se persigue con la necesidad de autorización legal para la emisión o contratación de crédito es que el órgano legislativo controle al ejecutivo en aquellas operaciones que generen endeudamiento público².

En este sentido, se cuestiona si la ley de autorización se debe limitar a la cuantía máxima del endeudamiento o si debe fijar otros requisitos como la

1. Ferreiro Lapatza J. J.: *Curso de derecho financiero español*, 13 edición, Marcial Pons, 1991, pág. 534, afirma que: “Son dos las consecuencias inmediatas que se desprenden del texto constitucional. En primer lugar, parece claro que la deuda pública se concibe en él como una operación de crédito. La frase «...para emitir Deuda Pública o contraer crédito», no parece dejar mucho margen de duda ante esta afirmación. La autorización es necesaria, según ella, para contraer deuda o, en general, crédito. En segundo lugar, parece igualmente claro que la deuda Pública se concibe en él como una operación de crédito cuyo mecanismo esencial está constituido por la toma de una cantidad de dinero que, en el futuro, se ha de restituir. Es decir, como una operación de préstamo, entendiéndose éste como figura general. Al referirse “a los créditos para satisfacer el pago de intereses y capitales de la deuda pública”, el artículo 135.2 está afirmando, sin lugar a dudas, que la deuda pública supone la recepción de un capital que, junto a los correspondientes intereses, se ha de devolver.

La frase “...para emitir deuda pública o contraer crédito”, del número 1º de este artículo adquiere así su pleno significado. La Deuda pública es una especie del género “operaciones de crédito” que se somete a la necesaria autorización de la ley. Las notas esenciales de la Deuda Pública, la especie, han de estar presentes también en el resto de las operaciones de crédito que componen el género en el que este artículo la encierra. Y este núcleo esencial aparece identificado en el artículo 135.2 por la entrega de una cantidad que se ha de restituir. Entrega que se produce, desde luego, en la deuda pública, la principal, pero no la única de las operaciones de crédito que se someten a autorización. Entrega que también está presente en las otras operaciones a que este artículo se refiere”.

2. Sáinz de Bujanda, Fernando: *Sistema de derecho financiero*, Vol. II. *op. cit.*, pág. 321. Afirma que “Una de las tareas primordiales del derecho de la deuda pública consistirá en elaborar una sólida doctrina que, con el apoyo de los criterios más solventes de interpretación de las normas, determine la extensión que, por mandato constitucional, han de tener las autorizaciones legales en materia de deuda pública. Es clara, asimismo, la contribución que a esa labor habrá de prestar la jurisprudencia constitucional. Será muy importante tener en cuenta que la emisión de deuda pública –las condiciones de la ley de emisión– pueden, desde la perspectiva que nos situamos –ésto es, como recurso financiero–, ser constitucionales o inconstitucionales. Lo que es altamente relevante como instrumento técnico de control del endeudamiento público”.

clase de deuda, la forma y plazo de reembolso y la finalidad específica de la misma. La mayoría de los autores conceden un contenido amplio a las leyes de autorización.

Así, Ferreiro Lapatza mantiene que “si no queremos reducir el principio de legalidad a un mero enunciado sin contenido, si efectivamente se quiere que el legislador sea quien determine el grado de endeudamiento del Estado, parece evidente la exigencia de que la ley de emisión determine cuando menos la cantidad que debe ser emitida y la clase de deuda.

La Constitución Española nada dice a este respecto. Se limita a señalar, como sabemos, la necesidad de la autorización. Esto no impide que, de acuerdo con una recta interpretación del principio de legalidad que estamos comentando, pueden considerarse contrarios a su espíritu las leyes que contengan una autorización simple, sin señalamiento de las condiciones aludidas de emisión de deuda pública”³.

Para Cazorla Prieto “el contenido del acto de autorización al que se refiere el apartado 1 del artículo 135 debe interpretarse ampliamente. Deberán figurar en él la cantidad máxima que puede ser emitida, la clase de deuda, la forma y plazo de reembolso y la finalidad específica de la misma, al menos, pues de no ser así se estaría creando un auténtico portillo para defraudar el principio de legalidad en la materia, el cual no consiste tanto en la simple autorización como en que se fijen por las Cortes Generales las características básicas de la emisión”⁴.

En la práctica se han utilizado las Leyes de Presupuesto anuales como vehículo normativo para autorizar al Gobierno para emitir o contraer crédito fijando el límite máximo del endeudamiento⁵.

3. Ferreiro Lapatza, J. J: *Legislación del patrimonio del Tesoro y de la Deuda pública*, pág. 630.

4. Cazorla Prieto Luis María: “Comentarios al artículo 135 de la Constitución española”, en *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1980, pág. 1452.

5. Ortega Raimundo: “Presente y futuro de la deuda pública en España”, en *Papeles de Economía Española*, nº 33, 1987, pág. 244, afirma que “siguiendo la doctrina comúnmente aceptada, la deuda pública debe reunir cuatro condiciones: estar autorizada por ley y que esa ley determine su importe, su finalidad y las restantes características básicas. Pues bien, la práctica legal habitualmente seguida a lo largo de los últimos años, y que antes se ha intentado resumir, muestra que la deuda se emite en virtud de una ley –la de Presupuestos– y que en ella se fijan los límites absolutos de emisión –si bien el gobierno puede adjudicar a las distintas clases de deuda del Estado los importes que estime convenientes dentro de este límite global– se establece su finalidad y se determinan algunas, pero no todas, las características esenciales de la deuda a emitir, pues parte de ellas –y podría pensarse que las más relevantes– quedan reservadas al Ministro de Hacienda”.

El Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria ha optado por una interpretación restrictiva de la autorización de las Cortes Generales al ejecutivo en la emisión de deuda pública. El artículo 101.2 establece que “la creación de la deuda pública, tanto del Estado como de los organismos autónomos, habrá de ser autorizada por ley, que, sin perjuicio de fijar cualesquiera otras características de la deuda, deberá señalar el importe máximo autorizado”.

En consecuencia, según la Ley General Presupuestaria, el contenido mínimo exigible a la ley de autorización es el importe máximo autorizado.

En el mismo sentido, la Ley 6/1997, de 10 de julio de Hacienda de Castilla-La Mancha, en el artículo 87.1 dispone que la Ley de Presupuestos fijará para cada ejercicio los límites máximos a que ascenderán las operaciones de endeudamiento y determinará los órganos competentes para su emisión y formalización.

Otras Comunidades Autónomas en esta cuestión han adoptado criterios más amplios en la ley autorizante que la establecida por el TRLGP señalando, además del importe máximo autorizado, el destino y las características de la emisión⁶.

Una vez autorizado por el Legislativo el importe máximo de endeudamiento corresponde al Gobierno la creación de la deuda pública y al Ministerio de Economía y Hacienda su emisión o contratación⁷.

6. La Ley 4/1984, de 13 de junio, de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana en el artículo 84 dispone: “La ley de Presupuestos fijará en cada ejercicio los límites máximos a que ascenderán estas operaciones, así como su destino y características, sin perjuicio de la posible delegación de esta última facultad en el Consell, quien la ejercerá a propuesta del Conseller de Economía y Hacienda y en el caso de entidades autónomas, previo informe, además del Conseller de quienes éstas dependen...”. Aunque en la práctica, como hemos comprobado anteriormente, no se ha cumplido por las leyes autorizantes. El artículo 62 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de Canarias dispone: “La creación, y, en su caso, la conversión de Deuda de la comunidad, así como las demás operaciones de crédito, cualquiera que sea la forma en que se documenten, que se destinen a gastos de inversión, habrán de estar autorizadas por Ley del Parlamento de Canarias que fijará el importe, características y destino a los programas o proyectos que se determinen. Si la ley de creación no le hubiere fijado el tipo de interés será fijado por el Gobierno, a propuesta del Consejero de Hacienda”.

7. En el mismo artículo 101, en los párrafos 6 y 7, el TRLGP establece lo siguiente: “En el marco de las leyes citadas en los números 2 y 5 anteriores, corresponderá al Gobierno disponer la creación de deuda pública, fijando el límite máximo hasta que el Ministerio de Economía y Hacienda pueda autorizar su emisión o contratación y señalando los criterios generales a que deberá ajustarse aquélla y la gestión de la deuda pública en circulación. La emisión o contratación de deuda pública habrá de ser autorizada, en todo caso, por el Ministerio de Economía y Hacienda”.

El problema que se plantea con esta regulación es la deslegalización de la deuda pública, que tiende a vaciar de contenido el principio de legalidad impuesto por el artículo 135.1 de la Constitución. Esta situación ha sido criticada por Bayona de Perogordo y Soler Roch al afirmar que: “donde realmente se determinan las líneas generales de las emisiones de deuda pública para un determinado ejercicio es en la Orden ministerial de emisión en la cual se regulan las materias relativas al importe, formalización de tipos y características, representación de la deuda o procedimientos de suscripción...”.

En definitiva, los aspectos de la deuda pública que, según la doctrina, deben ser objeto de una decisión legislativa, se han convertido en la actualidad, en virtud de una discutible distinción establecida en la Ley General Presupuestaria, en objeto de una decisión del Director General del Tesoro y Política Financiera. Creemos que la situación desde un punto de vista jurídico se comenta por sí misma”⁸.

La utilización de la Ley de presupuestos como Ley autorizante para la emisión de deuda pública es adecuada por cuanto que las leyes de presupuestos deben incluir disposiciones “que guarden directa relación, con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general” según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁹

8. Bayona de Perogordo, J. J.; Soler Roch, M. T.: *Derecho Financiero*, vol II, pág. 404.

9. Señala así la Sentencia 76/1992 que “desde la primera Sentencia recaída en esta materia (STC 27/1981, Fundamento Jurídico 2º), este Tribunal ha subrayado la peculiaridad de las leyes de Presupuestos, peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos para las disposiciones contenidas en los apartados 1º, 6º y 7º del artículo 134 de la Constitución (STC 65/1987, Fundamento Jurídico 3º), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, Fundamento Jurídico 2º), de las Leyes de Presupuestos derivan del carácter que es propio a este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el artículo 134.2 de la Constitución. Según este precepto, se trata de la ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos ha sido calificada por este Tribunal además como “vehículo de dirección y orientación de la política económica” (STC 27/1981, Fundamento Jurídico 2º y 65/1987, Fundamento Jurídico 4º).

Así, en el Fundamento Jurídico 3º de la STC 237/1992, se señala que “...en más de una ocasión ha hecho notar que la obligación de incluir en los Presupuestos Generales del Estado la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal no impide que, junto a la consignación de las correspondientes partidas, la Ley que apruebe dichos Presupuestos establezca otras disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del mismo art. 134 CE) que guarden directa relación, las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan (SSTC 63/1986,

y es una ley en sentido pleno¹⁰. Sin embargo, no parece que se ajuste a la Constitución el contenido mínimo que se otorga a la autorización legislativa, ni la distinción que la Ley General Presupuestaria realiza entre creación y emisión de deuda, que convierte al Ministerio de Economía y Hacienda en el órgano que decide las características esenciales de la Deuda pública. El legislador debería haber interpretado ampliamente el principio de legalidad de acuerdo con la doctrina de los últimos años, así como haber mantenido la emisión de la deuda pública en manos del Gobierno tal como establece la Constitución.

Por lo tanto, consideramos que el legislador debería haber optado por una interpretación amplia del principio de legalidad para las emisiones de deuda pública, estableciendo unos requisitos mínimos y no sólo el importe máximo del endeudamiento, puesto que de lo contrario se deja en manos del Gobierno la política de endeudamiento convirtiendo la ley autorizante en una mera habilitación cuantitativa.

Pero, no sólo el principio de legalidad en materia de deuda pública se ha quedado reducido a establecer la cuantía máxima de la misma, sino que en algunos

65/1987 y 65/1990). Muy recientemente, esta concepción ha sido matizada en el sentido de exigir una relación funcional directa de las normas del texto articulado con los estados de ingresos y gastos, como complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno”.

En el Fundamento Jurídico 4º de la STC 83/1993: “...la Ley de Presupuestos se configura, no sólo como un conjunto de previsiones contables, sino como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno. Ello supone la inclusión en el articulado de la ley de Presupuestos de disposiciones relativas a materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental con las autorizaciones de gastos y previsiones de ingresos, y la orientación de la política económica”.

10. Palomar Olmeda Alberto: *El procedimiento Administrativo y la gestión Presupuestaria y su control*, 1995, pág. 63, expone la problemática señalando que “una de las polémicas doctrinales y aun jurisprudenciales más importantes ha sido la determinación de la naturaleza jurídica de las leyes presupuestarias, dado que en un principio se pensó que no se trataba de auténticas leyes en un sentido material ya que no contenían preceptos normativos directamente incorporables al ordenamiento jurídico y que por tanto la actuación del parlamento era meramente formal o en el seno de las actuaciones de mera autorización”. Posteriormente, afirma en la página 72 que “el Tribunal Constitucional, matizando a partir de su sentencia 76/1992 su flexible doctrina inicial sobre los límites de las Leyes de presupuestos, deja centrada la posibilidad normativa material de la Ley de Presupuestos en las cuestiones que directamente tengan una repercusión económica en el estado de ingresos y gastos que se presenta al parlamento para su aprobación (lo que implica una labor exegética caso por caso, para delimitar si existe o no esa repercusión económica directa, como queda dicho). En todo caso, y como resumen es innegable que la ley de presupuestos tiene en nuestro sistema superada la antigua polémica sobre el carácter de la ley de presupuestos como ley material o como ley formal”.

supuestos se cifra la cuantía máxima de la deuda pública, pero a la vez se establecen unos supuestos en los que se permiten que automáticamente se superen los citados límites, dejando en manos de la política fijada por el ejecutivo el importe de la deuda pública del ejercicio presupuestario¹¹.

Finalmente, hay que tener en cuenta los problemas que plantea la deuda pública contraída a través de contratos de préstamos y crédito, que en la ley se fijan las características de los mismos, dados los cambios tan rápidos y las fluctuaciones de los mercados financieros, harían obsoleto que las leyes fijen determinadas condiciones de estas operaciones, como los tipos de interés. Sin embargo, sí pueden fijar mediante ley otras como la duración y el destino de los recursos que se obtengan, tipo de moneda, etc.; de esta manera, el legislativo realizaría un control eficaz de la política de endeudamiento del ejecutivo.

Otra cuestión que se plantea es la aplicación del artículo 135 de la Constitución a las Comunidades Autónomas, puesto que éste hace referencia expresamente a la “deuda pública del Estado”. Entendemos que este precepto es aplicable a las Comunidades Autónomas en cuanto que recoge principios generales del ordenamiento en materia de deuda pública¹². Los Estatutos de Autonomía han recogido el principio de legalidad en materia de deuda pública¹³ y las leyes de

11. En este sentido, es ilustrativo reproducir el texto de la autorización contenida en el artículo 34 de la Ley 4/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Valenciana para el ejercicio 1997 (*BOE* de 22 de marzo de 1997): “1. Se autoriza al Consejo para que, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, incremente la Deuda de la Generalidad Valenciana con la limitación de que el saldo vivo de la misma a 31 de diciembre de 1997 no supere el correspondiente saldo a 1 de enero de 1997 en más de 37.527.234 miles de pesetas.

2. Este límite será efectivo al término del ejercicio, pudiendo ser sobrepasado en el curso del mismo y quedará automáticamente revisado: a) Por el importe de la variación neta de activos financieros destinados a financiar gastos de inversión. b) Por las modificaciones que pudieran producirse del “Escenario de consolidación presupuestaria 1993-1997 de las Administraciones Públicas”, acordado entre la Administración Central del Estado y la Comunidad Valenciana, en desarrollo de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 y de 15 de marzo de 1995. c) Por las desviaciones entre las previsiones de ingresos contenidas en la presente Ley y la evolución real de los mismos.

Las citadas revisiones incrementarán o reducirán el límite señalado en el párrafo anterior según supongan un aumento o una disminución, respectivamente, de las necesidades de financiación de la Generalidad.

12. En este sentido Martín Queralt: “Las instituciones de la hacienda pública en los Estatutos de Autonomía”, *HPE*, núm. 59, pág. 155.

13. Así, el artículo 58 del Estatuto de Autonomía de Canarias dispone que se regularán necesariamente mediante Ley del Parlamento de Canarias “la autorización para la creación y conversión de Deuda Pública, así como para la realización de las restantes operaciones de crédito concertadas por la Comunidad Autónoma”.

hacienda pública de las Comunidades Autónomas al regular el régimen jurídico de su deuda pública se han remitido al de la deuda pública estatal¹⁴.

En consecuencia, el ejecutivo de cada Comunidad habrá de estar autorizado por ley, de la Asamblea regional, para emitir deuda pública o contraer crédito. Además, los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública de las Comunidades Autónomas se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

2. Límites a las operaciones de endeudamiento de las Comunidades Autónomas

La Constitución española prevé en el artículo 157.1.e) que uno de los recursos de las Comunidades Autónomas es “el producto de las operaciones de crédito”.

El artículo 14 de la LOFCA permite dos modalidades de endeudamiento: las operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería; y las operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a) que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión;

b) que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

A su vez, exige la autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público. Asimismo, según el apartado cuarto, las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

14. Así, el artículo 65.2 de la ley 7/1984, de la Hacienda Pública de la Comunidad de Canarias, dispone que “la deuda pública de la comunidad autónoma y los títulos valores de carácter equivalente emitidos por ésta, estarán sujetos a las mismas normas, gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la deuda Pública del Estado y les será de aplicación el ordenamiento jurídico general”. Igualmente el artículo 32.2 de la Ley 1/1986, de 5 de febrero de finanzas de la Comunidad Autónoma de Baleares y el artículo 51.4 de la Ley 6/1986 de 31 de Mayo, de régimen económico y presupuestario de Asturias, entre otras.

Por lo tanto, la normativa estatal establece unos límites cualitativos, en la medida que la deuda sólo se puede destinar, o bien a cubrir necesidades transitorias de tesorería o bien a gastos de inversión, y cuantitativos, al disponer que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

A diferencia de la deuda del Estado, en el que sólo existe un límite formal a la deuda pública, que es el que esté autorizado por ley, el cual se ha interpretado restrictivamente, para las Comunidades Autónomas, además, existen límites cuantitativos y cualitativos que restringen las posibilidades de este recurso

Por otra parte, el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, establece una serie de requisitos de disciplina presupuestaria para los Estados miembros de la Comunidad Europea que deseen acceder a la Unión Económica Europea y Monetaria. Tales requisitos exigen la existencia de déficits públicos no excesivos –no superiores al 3 por 100 del Producto Interior Bruto de cada país– y de un volumen de deuda pública no superior al 60 por 100 del Producto Interior Bruto, todo ello medido anualmente y referido al conjunto de las Administraciones Públicas, estatales, regionales y locales, de cada país¹⁵.

Para conseguir estos objetivos, el Tratado de la Unión Europea establece a su vez algunas reglas como la prohibición de financiar déficits públicos acudiendo al Banco Central¹⁶ o acudiendo a mecanismos privilegiados de colocación de deuda pública¹⁷, así como la prohibición de auxilio financiero, por parte de la Comunidad o de los Estados miembros, en asunción de compromisos deudores de los gobiernos centrales, regionales o locales. Cada deudor responde de sus deudas. Cada país miembro es responsable del conjunto de las deudas de sus Administraciones Públicas de cara al cumplimiento del requisito de no superación, por la deuda pública en vigor, del 60 por 100 del Producto Interior Bruto del país¹⁸.

15. Artículo 104.C) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, añadido por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, añadido también por el tratado de la Unión Europea.

16. Artículo 104.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad europea añadido por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, que afecta a los artículos 101 y 118 de la Ley General Presupuestaria.

17. Artículo 104.A) del Tratado Constitutivo de la Comunidad europea, añadido por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

18. Artículo 104.B) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea añadido por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

Por lo tanto, existe un doble límite al endeudamiento de las Comunidades autónomas, uno el establecido por la normativa estatal y otro el impuesto por las normas comunitarias¹⁹.

2.1. Operaciones de crédito a corto plazo de las CC AA.

En cuanto la deuda a corto plazo destinada a cubrir necesidades transitorias de Tesorería, está destinada a cubrir los desfases entre los pagos y los ingresos. Los desfases en la tesorería de las CC AA son frecuentes, debido, entre otras causas, a que como consecuencia del traspaso de competencias, al depender la financiación de éstas de las transferencia del Estado, si se producen retrasos en las mismas, causa una necesidad de financiación, por lo que las CC AA tienen que recurrir al endeudamiento, con lo que asumen un mayor coste de tesorería.

La deuda a corto plazo al amortizarse en el ejercicio no supone un aumento de la deuda viva, por lo que no está sujeta a más límites que los derivados de la coordinación de políticas de endeudamiento y al requisito de la autorización si se instrumenta en divisas o títulos públicos de deuda. No obstante, según la metodología empleada para la determinación de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria para 1993-1997 se incluye la deuda a corto plazo emitida en títulos valores.

Hay que señalar, que el uso frecuente de estas operaciones puede constituir un endeudamiento oculto, de manera que cada año cuando se cancelan unas operaciones se concertan otras por igual o superior importe. En algunas Comunidades Autónomas las operaciones de crédito a corto plazo alcanzan una importante cuantía respecto de la deuda a largo plazo.

Por lo tanto, entendemos que la deuda pública a corto plazo debería ser objeto de control. Por otra parte, ni el TRLGP ni el Tratado de la Unión Europea

19. Lago Montero, José María.: "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas tras el Tratado de la Unión Europea". *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 1994, XLLV/233, pág. 969, afirma en este sentido que: "Los países miembros firmantes del Tratado de la Unión Europea ceden parte de su soberanía financiera en aras a la consecución de los objetivos económicos y políticos perseguidos, que se sintetizan en la llamada Unión Económica y Monetaria. La potestad de endeudarse de las Administraciones Públicas ya tenía limitaciones en nuestra Ley General Presupuestaria –para la Administración central, la Seguridad Social y sus organismos autónomos–, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas –para estos entes– y en la Ley de Haciendas Locales –para Ayuntamientos y Diputaciones–. La firma del Tratado de la Unión Europea incorpora un límite adicional a la potestad de endeudarse del conjunto de las Administraciones Públicas, límite que necesita un preciso desarrollo normativo concretando la medida de la potestad de endeudamiento que corresponda a cada nivel de gobierno".

recogen la citada distinción, computando a efectos de deuda pública tanto la deuda a corto plazo como la contraída a largo plazo²⁰.

2.2 Operaciones de crédito a largo plazo.

Según el artículo 14 de la LOFCA, los ingresos obtenidos mediante las operaciones de crédito a largo plazo se tienen que destinar a gastos de inversión. Los motivos que justifican que se establezcan límites cualitativos al endeudamiento autonómico por la LOFCA según lo autores han sido muy variados. Así se ha señalado que se trata de un principio existente en el derecho comparado²¹, otros que se ha incorporado al ámbito autonómico de la legislación local²², otros consideran que si se destina a gastos corrientes el endeudamiento de las comunidades Autónomas puede revertir en el Estado²³.

Para Monasterio Escudero y Suárez Pandiello “este límite apunta claramente hacia el objetivo de preservar la equidad intergeneracional, impidiendo que pueda destinarse el producto del endeudamiento a la financiación de gastos corrientes, de los que se beneficia la generación presente, mientras que la carga se traslada a las futuras generaciones.

Debe subrayarse que este requisito no persigue tanto poner un tope máximo a la deuda autonómica como mantener la equidad intergeneracional, porque considerado aisladamente, no impediría que una Comunidad continuase endeud-

20. Lago Montero, José María.: *op. cit.*, pág. 969, afirma que: “El Tratado de la Unión Europea no distingue, a la hora de limitar el endeudamiento, entre una y otras operaciones. Tampoco la Ley General Presupuestaria sostiene ya la distinción para las operaciones de crédito del Estado. Se trata, entonces, a nuestro juicio, de un vestigio que la legislación autonómica toma de la legislación local, que resulta difícilmente sostenible a la vista del carácter estructural que el endeudamiento, sea de una clase u otra, tiene para las Administraciones Públicas. Todos los fondos procedentes del endeudamiento se utilizan para todos los gastos, dada la vigencia del principio de caja única. Por ello se fundamentan mal las discriminaciones que se realicen en el régimen jurídico de unas y otras operaciones. Acierta, pues, el Tratado al no entrar en esta discriminación”.

21. Falcón y Tella, R.: “Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas”. *CREDF*, núm. 51, 1986, pág. 364, encuentra un precedente en el artículo 115 de la Ley Fundamental de Bonn.

22. Tejerizo López J. M.: “La deuda Pública de las comunidades autónomas”. *CREDF*, núm.23, 1979, págs. 460-3, señaló el artículo 50.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales como posible inspirador de las limitaciones al endeudamiento regional.

23. Navarro Faure, Amparo: *Aspectos jurídicos financieros del Déficit público*, Generalitat Valenciana, Colecció D’ Hisenda, pág. 167. La justificación reside en “que la deuda pública, aunque se destine como ingreso a gastos de inversión, genera por sí misma un gasto corriente que ha de ser financiado con el resto de los recursos, que provienen la mayoría de los tributos cedidos y de la participación en los tributos no cedidos, por lo cual el endeudamiento de las Comunidades Autónomas puede revertir en el Estado”.

dándose indefinidamente, siempre que destinara la deuda a la financiación de inversiones²⁴.

El establecimiento de esta limitación plantea una serie de cuestiones. En primer lugar, en relación con las limitaciones cualitativas, al disponer que se destinen a gastos de inversión los ingresos que se obtengan, entra en colisión con el principio de no afectación de los ingresos a los gastos públicos, ya que los ingresos se destinan a la satisfacción de la totalidad de los gastos. Sin embargo, esta limitación no se establece en las normas comunitarias ni en la Ley General Presupuestaria²⁵, por lo que esta afectación de los ingresos de la deuda pública autonómica y local a los gastos de inversión, supone una discriminación respecto de la deuda pública estatal.

En segundo lugar, se plantea qué se entiende por gastos de inversión, si sólo las inversiones reales o también las transferencias de capital, y si de los gastos de inversión hay que descontar la financiación específica (FCI, Fondos estructurales europeos, etc.)²⁶.

En este sentido, señala Falcón y Tella²⁷ que “por el mero hecho de que las operaciones de crédito no superen la suma de los gastos de inversión autorizados por el presupuesto durante el ejercicio correspondiente, sin que sea posible el control sobre el efectivo destino de las sumas obtenidas en cada operación concreta, ya que dichas sumas se destinan genéricamente a la cobertura de los gastos totales autorizados”.

En cuanto al límite de que la carga financiera no sea superior al 25 por ciento de los ingresos corrientes hay que señalar que la finalidad es evitar que la deuda sea superior a la capacidad de ahorro, de tal manera que se hipotequen los presupuestos futuros de las Comunidades Autónomas²⁸.

24. Monasterio Escudero y Suárez Pandiello: *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel Economía, 1996, pág. 207.

25. Ley General Presupuestaria, que en artículo 101.9 dispone que “el producto de la deuda pública tendrá como destino genérico financiar los gastos previstos en los presupuestos del Estado o del respectivo organismo autónomo y constituir posiciones activas de tesorería en el banco de España, que sólo transitoriamente podrán exceder de las necesidades normales de caja, salvo que, en el caso estado, obedezcan a necesidades de política monetaria”.

26. Monasterio Escudero y Suárez Pandiello: *op. cit.*, pág. 207 y ss., realizan un estudio de estos criterios señalando los parámetros que se tienen que utilizar para determinar los límites al endeudamiento.

27. Falcón y Tella, Ramón.: “Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas”. *CREDF*, nº 51, 1986, pág. 365.

28. Monasterio Escudero y Suárez Pandiello. *op. cit.*, Pág. 209.

Igualmente se plantea la delimitación consistente en que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no puede sobrepasar el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad²⁹. Según Falcón y Tella “por ingresos corrientes han de entenderse los derivados de los impuestos directos e indirectos, tasas, transferencias corrientes, ingresos patrimoniales (intereses, dividendos, rentas y productos), etc. No forman parte de los mismos las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, por ser transferencias de capital. En cambio, sí deben incluirse como ingresos corrientes, en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, los tributos cedidos, las participaciones en tributos del Estado y los recargos sobre impuestos estatales”³⁰.

Por lo tanto, resulta muy difícil controlar en la práctica el destino de los ingresos de la deuda pública, ya que como hemos visto los ingresos se destinan a financiar todos los gastos sin distinción de los mismos. Mientras que los límites cuantitativos si tienen justificación en cuanto se sustentan por motivos de coordinación de la política económica del sector público.

En consecuencia, entendemos, por una parte, que es adecuado que se mantengan los límites cuantitativos de la deuda autonómica y la necesidad de autorización estatal en aras de la citada coordinación de la política económica y, por otra, que se deberían estudiar diferentes fórmulas que disminuyan los inconvenientes de las actuales limitaciones³¹.

2.3. Autorización estatal para la emisión de deuda pública y la concertación de créditos en moneda extranjera.

En el artículo 14.3 de la LOFCA se establece que para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado.

Este artículo ha dado lugar a diversas interpretaciones. Así, se ha interpretado que las operaciones de tesorería no están incluidas en esta autorización ya que son objeto de una regulación separada en el artículo 14.1 de la LOFCA, que nada dice sobre la autorización del Estado³². También, se ha afirmado que quedan

29. Monasterio Escudero y Suárez Pandiello: *op. cit.*, realizan un análisis de la citada limitación.

30. Falcón y Tella Ramón. *Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas*.

31. Tejerizo López, J. M.: “*La deuda pública...*”, *cit.*, pág. 463, opina que las limitaciones pueden revestir diversas modalidades, aparte del tope máximo comentado, como, por ejemplo, “prohibir la emisión de deuda en tanto en cuanto no está amortizada la o las deudas emitidas precedentemente” o el “establecimiento de unos requisitos más estrictos de emisión en cuanto se superen determinadas cotas de endeudamiento”.

32. González Sánchez, M.: Requisitos-límites de las operaciones de crédito de las Comunidades

fuera del ámbito de aplicación del artículo 14.3 de la LOFCA las operaciones de crédito singulares realizadas en España, puesto que sólo se alude a las operaciones de crédito realizadas en el extranjero³³. Hasta en una postura más amplia se ha considerado que todas las operaciones necesitan de autorización estatal³⁴.

Consideramos que según se desprende del tenor literal del artículo 14.3 de la LOFCA se excluyen todas las operaciones de crédito tanto a corto como a largo plazo, excepto las concertadas en el extranjero, y se incluyen todas las emisiones de deuda pública³⁵.

Esta limitación introducida por la LOFCA ha sido criticada por algunas posturas doctrinales³⁶. Sin embargo, el Tribunal Constitucional en la sentencia 11/1984, de 2 de febrero, entendió que el artículo 14.3 lo que ha hecho es configurar una facultad estatal de acuerdo con los principios de política económica unitaria. Además, la autorización estatal puede ser considerada como una decisión de esencial relevancia al servicio de una política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado, en virtud del artículo 149.1.11^a de la Constitución³⁷. En consecuencia, la intervención del Estado es constitucional-

Autónomas”, en *Organización Territorial del Estado*, II, IEF, 1984, págs. 1556-8, afirma que la “necesidad de autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de tesorería no resulta clara ni en la normativa ni en la doctrina”.

33. Lago Montero, José María: “Notas sobre el endeudamiento como fuente de financiación de las CC AA”, en *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, nº 64, 1992, pág. 89, afirma que “Literalmente interpretado el precepto, parece que tales operaciones han quedado excluidas de la necesidad de autorización del Estado, dado que no se mencionan en él, aludiéndose, sin embargo, a «las operaciones de crédito en el extranjero»”.

34. Agulló Avilés, A.: “Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las operaciones de crédito de los entes territoriales”, en *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 473 y ss. (obra colectiva con los profesores Lasarte Álvarez, J. y Ramírez Gómez, S.), entiende que es doctrina del TC exigir la autorización para todas las operaciones de crédito previstas en la LOFCA.

35. Palao Taboada, C.: *Derecho financiero y tributario*, pág. 286, afirma que “está sujeta finalmente a autorización estatal cualquier apelación al crédito público, es decir, al mercado anónimo de capitales, mediante una oferta pública de suscripción, si bien la mayoría de los supuestos imaginables de tal apelación entrarían en el concepto de emisión de Deuda”.

36. Linares y Martín de Rosales: “Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”, *HPE*, núm. 65, pág. 119 y ss., señalan que la LOFCA podría haberse extralimitado en este punto respecto a los estatutos catalán y vasco, pues los artículos 45 y 51, respectivamente, se limitan a recoger el principio de coordinación sin hacer referencia a la necesidad de autorización estatal.

37. Este artículo atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “El sistema monetario. Divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros”.

mente admisible en toda apelación al crédito público por parte de una comunidad autónoma³⁸.

Por lo que respecta a la emisión de deuda pública, los motivos que justifican estos requisitos, según Monasterio³⁹, era el temor a la pérdida de recaudación estatal por IRPF que podría producirse como consecuencia de la emisión de deuda autonómica, ya que cuando se aprobó la LOFCA los valores públicos de renta fija que cotizaban en Bolsa permitían al adquirente la deducción del 15 por ciento del importe satisfecho, deducción que posteriormente, en 1986, se suprimió. Sin embargo, la regulación de la LOFCA no ha variado y se mantiene la necesidad de autorización estatal para las emisiones de deuda autonómica.

38. La doctrina jurisprudencial, mucho más elaborada en materia de crédito público que en otros sectores de la Hacienda autonómica, se recoge básicamente en las siguientes sentencias:

- STC de 2 de febrero de 1981. Recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980 contra diversos artículos del Texto Refundido y Articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944; de la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957; del Texto Articulado Parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977; de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, y la base 33, párrafo 2º, de la misma. *BJC*, nº 1, pág. 7.

- STC 1/1982, de 28 de enero. Conflictos positivos de competencia números 63 y 191. El primero planteado por el Gobierno vasco en relación al Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, “por el que se establecen las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro”. El segundo promovido por el Abogado del Estado, frente al Decreto del Gobierno vasco 45/1981, de 16 de marzo, “sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco”. *BJC*, nº 10, pág. 117.

- STC 56/1983, de 28 de junio. Conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña, frente al Gobierno del Estado, respecto de la autorización concedida por el Director General de Coordinación de las Haciendas territoriales, por delegación del Ministerio de Hacienda, al Ayuntamiento de Sabadell, con fecha 27 de enero de 1982, para una operación de aval. *BJC*, nº 27, pág. 825.

- STC 57/1983, de 28 de junio. Conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña en relación con la Resolución de 27 de enero de 1982, del Ministerio de Hacienda, sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar operaciones de crédito a las Corporaciones locales. *BJC*, nº 27, pág. 833.

- STC 11/1984, de 2 de febrero. Conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco en relación con el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza a la Comunidad Autónoma del País Vasco para emitir deuda pública por un importe de 5.250 millones de pesetas. *BJC*, nº 34, pág. 253.

- STC 91/1984, de 9 de octubre (pleno) Conflicto positivo de competencia núm. 506/1983. *BJC*, nº 42, pág. 1253.

- STC 96/1984, de 19 de octubre (pleno) Conflicto positivo de competencia núm. 176/1982. *BJC*, nº 42, pág. 1270.

39. Monasterio: *El Libro blanco de la financiación autonómica*.

En cuanto a la necesidad de autorización para la concertación de créditos en moneda extranjera, la autorización estatal se justifica, por una parte, debido al mayor riesgo que este tipo de pasivos supone para las CC AA, ocasionado por las variaciones en el tipo de cambio, y, por otra parte, por razones generales de coordinación de la política económica, puesto que al actuar el Estado para asegurar el equilibrio exterior de la economía española, dicha intervención puede exigir la limitación del endeudamiento en ciertas monedas, según el nivel de las reservas de divisas en cada momento.

Como consecuencia de estas restricciones a la emisión de deuda pública y concertación de créditos en divisas, se ha producido por las CC AA la utilización de la vía de la concertación de operaciones de crédito con entidades financieras que no requieran autorización estatal. Ésto ha supuesto un mayor coste para las CC AA, al tener que añadir al tipo de interés vigente el coste de intermediación de las entidades financieras, frente a la sola remuneración de los ahorradores que sería el único coste a pagar al emitir deuda pública.

Finalmente, hay que señalar que se ha realizado una coordinación de la política de endeudamiento de las CC AA por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, éstas se ejercieron por el Acuerdo de 20 de enero de 1992. Esta coordinación se enmarca dentro del cumplimiento de los criterios de convergencia establecidos por el Tratado de Maastrich. Una de las condiciones fundamentales de ese proceso de convergencia económica, recogida en el artículo 104. C del Tratado de la Unión, obliga a los Estados miembros a observar la disciplina presupuestaria y a evitar los déficits públicos excesivos. La observancia de la disciplina presupuestaria se hace atendiendo a dos criterios:

a) Que el déficit público anual, medido en términos de Contabilidad nacional (necesidad de financiación), no exceda del 3 por ciento del PIB.

b) Que la proporción entre la deuda pública viva y el PIB no rebase el umbral del 60 por ciento.

El cumplimiento de estos criterios exige una coordinación de las políticas de endeudamiento de las CC AA, lo que se realizó por el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992⁴⁰.

40. El Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992 que establecía: La necesidad de una mayor convergencia fiscal en el ámbito de la CEE es un requisito para la entrada de España en el grupo de países

que participen en la tercera fase del proceso de Unión Económica y Monetaria. Esta convergencia presupuestaria exige una reducción progresiva de la Necesidad de Financiación, en términos del PIB, de las Administraciones Públicas, lo que requiere una actuación coordinada de la política presupuestaria de la Administración central y de las Comunidades autónomas.

En el programa de Convergencia se contemplan los esfuerzos para reducir el déficit para cada nivel de gobierno.

Junto a la coordinación de las políticas de endeudamiento se acordó la autorización automática por parte del Estado de la emisión de deuda o créditos en divisas, siempre que estos estén conectados con los escenarios de consolidación presupuestaria aprobados. El Acuerdo incluye a estos efectos una referencia a que: El Consejo de Política Fiscal y Financiera, a los efectos de la autorización a que se refiere el artículo 14.3 de la LOFC, acuerda establecer la presentación al Gobierno, por cada Comunidad Autónoma, de un programa Anual de Endeudamiento, tanto interior como exterior, coherente con el escenario de consolidación presupuestaria a que se hace referencia en el apartado I.2 de este Acuerdo.

Este programa Anual de Endeudamiento, una vez consensuado entre el Gobierno y la CA respectiva, implicará la autorización automática por parte del Estado, en virtud de las competencias que le concede el artículo 14.3 de la LOFCA, de todas las operaciones que se concierten dentro de la cobertura de dicho Programa y que precisen de la citada autorización.

EPISODIOS DE LA DIFUSIÓN DEL *OMBUDSMAN* EN EL
CONSTITUCIONALISMO COMPARADO: UNA APROXIMACIÓN
ANALÍTICA A LOS MODELOS DE ITALIA, PORTUGAL Y LA
UNIÓN EUROPEA

Pedro Carballo Armas

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

SUMARIO

I.- Introducción

II.- Comentario preliminar: algunas consideraciones en torno al origen del Ombudsman

III.- El caso italiano

1. Algunas consideraciones previas acerca de la experiencia del Difensore Civico en las regiones de Italia

2. Análisis sistemático de los “Defensores Cívicos” italianos. Aspectos generales

IV.- Portugal: La configuración institucional del Provedor de Justiça

1. Antecedentes

2. Aspectos generales del Provedor de Justiça

V. El Ombudsman supranacional

1. Antecedentes

2. Características generales del Ombudsman europeo: estudio sistemático

VI. A modo de conclusión

I. Introducción

Sin duda alguna, el peculiar fenómeno del *Ombudsman* constituye uno de los pilares esenciales de la respuesta desplegada en el curso del presente siglo para fortalecer la protección de los ciudadanos frente a la todopoderosa maquinaria de la Administración Pública. Tal vez por ello, y de manera ininterrumpida, la ombudsmanía¹ ha ido ganando predicamento en el constitucionalismo moderno y se ha abierto paso entre las sociedades democráticas avanzadas asumiendo un papel clave en las relaciones entre la Administración (dotada tradicionalmente de prerrogativas exorbitantes) y el ciudadano (necesitado de la salvaguardia de sus garantías ante una Administración compleja y elefantiásica, cuyo funcionamiento, en ocasiones, apenas acierta a entender). Por tanto, el protagonismo alcanzado por este tipo de instituciones las confirma como piezas de una especial relevancia en la defensa de los ciudadanos ante la Administración Pública.

No obstante, y más allá de esta sumaria puesta en antecedentes, es necesario advertir que la realización de esta función vital ha venido exigiendo un modelo de *Ombudsman* adaptado a los diferentes condicionantes de los diversos sistemas sociales². Por ello, un correcto análisis sobre el *Ombudsman* no puede en modo alguno ignorar las distintas experiencias que el Derecho Comparado ofrece al respecto. Máxime cuando las respuestas de los diferentes modelos jurídico-comparativos responden a problemas similares –si no idénticos–.

1. Denominación utilizada por Powell (Powell, G. R.: “Ombudsmanía”, *Parliamentarian*, nº 1, 1969, pág. 50; citado por Ruiz Rico, J. J.: “El Defensor del Pueblo Andaluz”, *El Estatuto de Andalucía*, vol. IV, *Las Garantías*, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 118). Esta expresión ha sido comúnmente utilizada por la doctrina. Así, entre otros, pueden citarse a los siguientes: Fairen Guillén, V., “¿Posibilidad y conveniencia de introducir a los «Ombudsmänen» en los ordenamientos jurídicos de naciones de habla ibérica?”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 14, 1980, pág. 22; Giner de Grado, C.: *Los Ombudsmen Europeos. Defensor del Pueblo*, col. Europa, 1986, pág. 34; Pellón García, R., “Las metamorfosis del «Ombudsman»”, *Documentación Administrativa*, nº 161, 1974, pág. 30; también del mismo autor: “un «Ombudsman» para España?”, *Documentación Administrativa*, nº 170, 1976, pág. 103; Pellón Rivero, R.: *El Defensor del Pueblo. Legislación española y Derecho Comparado*, col. informe, servicio central de publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 3ª ed. aumentada, 1982, pág. 30; Pérez Calvo, A.: “Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario vasco”, *Revista Vasca de la Administración Pública*, nº 3, 1982, pág. 31.

2. Para un análisis pormenorizado del *Ombudsman* en el Derecho Comparado son de obligada referencia, entre otras, las obras de Fix Zamudio, H.: *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México & Cívitas, Madrid, 1982; Gil Robles y Gil Delgado, A.: *El control parlamentario de la Administración (el Ombudsman)*, INAP, Madrid, 1981; Mortati, C.: *L'Ombudsman (Il Difensore Civico)* (dir. Mortati, C., con la collaborazione di Vergottini, G. de), Torino, 1974; Rowat, D. C.: *The Ombudsman citizen's defender*, 2ª ed., Allen & Unwin, London, 1968; también por el mismo autor, *El Ombudsman en el mundo*, ed. Teide, Barcelona, 1990.

Por otro lado, es obvio que resultaría imposible acometer aquí un análisis pormenorizado de todas aquellas peculiaridades que ofrecen los distintos modelos comparativos, lo que, sin duda, sobredimensionaría el presente estudio, el cual persigue un objetivo, acaso no más modesto, pero sí bien diferente.

Sentadas, pues, estas premisas, las líneas que siguen a continuación se proponen analizar algunas cuestiones concernientes a la figura del *Ombudsman* desde la perspectiva de la legislación comparada. Más concretamente, las instituciones del *Difensore Civico* italiano y el *Provedor de Justiça* de Portugal (cuyo interés es debido fundamentalmente a las grandes similitudes que guardan sus instituciones respectivamente con el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios autonómicos vigentes en España), así como la peculiar figura surgida en el seno de la Unión Europea (el Defensor del Pueblo europeo), al objeto de extraer aquellos aspectos más significativos y novedosos en la configuración de la institución en una organización supranacional compleja como es la Unión Europea.

No obstante, y como paso previo, nos detendremos todavía a analizar primeramente la conformación del modelo originario sueco, ya que el hecho de que fuera Suecia el país donde nació la institución del *Ombudsman* y que su modelo fuera acogido con más o menos variaciones por multitud de estados, nos obliga inevitablemente a continuar tomando la institución sueca como punto de partida en un análisis comparativo.

Ya en segundo lugar, y como objetivo específico y distintivo del presente trabajo, nos centraremos en efectuar un sucinto recorrido por los sistemas eurocontinentales ya anticipados: Portugal y las regiones italianas; haciendo por último una breve incursión en el contexto supranacional –concretamente en el ámbito de la Unión Europea–, con la finalidad de extraer aquellos aspectos más relevantes que ofrece el prototipo europeo del *Ombudsman*, así como su significada utilidad en un ente de ámbito supranacional como es la Unión Europea, especialmente a raíz del Tratado de Maastricht (7 de Febrero de 1992) y del establecimiento de la ciudadanía europea (art. 8 del TUE)³.

3. Este precepto ha sido modificado parcialmente por el Tratado de Amsterdam, firmado por los países miembros el dos de octubre de 1997. De este modo, la nueva redacción del primer apartado del citado artículo señala lo siguiente: “Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. *La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional*” (La parte en cursiva constituye la modificación –en realidad, la adición– del nuevo texto).

A todos y cada uno de estos supuestos haremos referencia en los siguientes epígrafes.

II. Comentario preliminar: algunas consideraciones en torno al origen del Ombudsman

Cualquier tentativa dirigida a desarrollar una investigación sobre alguna institución jurídica conlleva insoslayablemente, desde luego, un estudio acerca de los orígenes de la misma como una de las posibilidades teórico-científicas de que dispone el investigador para así tratar de comprender y valorar la razón de su existencia. Dicho con otras palabras: nos resultaría imposible abordar un estudio sobre el *Ombudsman* sin detenernos antes a examinar con detalle todas aquellas circunstancias sociopolíticas que dieron lugar en su día a su primera aparición. Entendido así, penetrar hasta la génesis de la institución nos llevará a comprender, en efecto, los motivos que originaron la aparición del *Ombudsman*, así como probablemente a determinar su propia esencia, su *ratio essendi* y su función en un sistema complejo.

En coherencia con lo que se acaba de exponer, y para una correcta aproximación al análisis de la institución desde una perspectiva histórica, nos corresponderá abordar a continuación el estudio de la configuración paradigmática del *Ombudsman* en Suecia, ya que, como es conocido, va a ser en este país donde esta peculiar figura surge históricamente y es conformada en sus rasgos primarios más característicos⁴.

En este sentido, suele afirmarse, con justo título, que el antecedente inmediato del *Ombudsman* surge en Suecia a principios del siglo XVIII, cuando el rey Carlos XII instituyó, mediante la Orden de Cancillería de 26 de Octubre de 1713, la figura del Comisario Supremo del rey (*Konungens Högsta Ombudsmännen*)⁵. Posteriormente, dicho cargo pasó a denominarse Canciller de Justicia (*Justitie-*

4. Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración...*, pág. 37. Entre la extensa bibliografía que el citado autor ha dedicado al estudio del *Ombudsman* en general, y al Defensor del Pueblo muy en particular, cabe destacar las siguientes obras: *El Defensor del Pueblo*, Cívitas, Madrid, 1979; *El Defensor del Pueblo. Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica*, Madrid, 1979; "El Defensor del Pueblo e Instituciones similares de ámbito territorial reducido", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 4, 1981; "El Defensor del Pueblo y el control parlamentario de la Administración", *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, nº 10, 1987-1990.

5. Ello no obstante, a juicio de Legrand, el primer eslabón de sus antecedentes se encuentra realmente en ciertas figuras políticas del siglo XVI: el Gran Sénéchal y el General Richz Schultz (Legrand, A.:

Kansler), y al igual que el primero, su designación correspondía al propio rey, manteniendo sus funciones generales de supervisión de la función administrativa, y aun de enjuiciamiento jurisdiccional de los funcionarios en casos de delitos graves⁶.

No obstante, en algún momento entre 1766 y 1772, el titular de esta figura –que hasta entonces había sido un cargo de confianza del rey–, pasaría a ser designado por los estamentos representativos, circunstancia ésta que situaría al *Justitie-Kansler* como el verdadero predecesor del *Ombudsman*⁷.

Sin embargo, con la llegada al trono de Gustavo III, el cargo del Canciller de Justicia pasó nuevamente a depender del monarca y del Consejo, asumiendo una posición semejante a la de un «Ministro de Justicia»⁸.

Las convulsiones políticas producidas en Suecia en 1809 condujeron a la redacción de una nueva Constitución, en la que influyó notablemente la doctrina de la separación de poderes predicada por Montesquieu⁹, y en la que se instituía una figura –el *Justitie Ombudsman* (en adelante, *Ombudsman*)–, designado ahora por el Parlamento (*Riksdag*), y con la misión de vigilar la forma en que los jueces y otros funcionarios cumplían las leyes (art. 96 C. Sueca)¹⁰.

L'Ombudsman Scandinave, études comparée sur le contrôle de l'Administration, París, 1970, págs. 22 y ss.; citado por Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración...*, pág. 38).

6. Fairen Guillén, V.: *El Defensor del Pueblo –Ombudsman–*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, pág. 35.

7. Fairen Guillén, V., *El Defensor del Pueblo –Ombudsman–*, pág. 35; también, véase “Normas y notas sobre el «Ombudsman» de Suecia”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 21, 1981, pág. 127. En este sentido, Gil Robles y Gil Delgado viene a señalar que estas medidas no hicieron sino potenciar históricamente la posición del *Ombudsman*, pues generalmente transcurrían varios años sin que la Cámara Parlamentaria se reuniera. Así pues, el *Ombudsman* era el auténtico brazo fiscalizador del Parlamento sobre el rey, en cuyo nombre se administraba e impartía justicia, siendo aún en esa época los jueces meros funcionarios a las órdenes de aquél. Se comprende por tanto que no dependiendo del rey y no teniendo Parlamento al que acudir con regularidad para denunciar las irregularidades que descubriera, el *Ombudsman* se viese dotado de un poder de acusación de los funcionarios ante los tribunales y en la necesidad de buscar apoyo de la opinión pública a través de la publicidad de sus investigaciones (Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración...*, págs. 39 y 40).

8. Rudolph, S.: “Sweden’s guardians of the law”, *The Ombudsman, citizen’s defender* (dir. Rowat, D. C.), *cit.*, pág. 17.

9. Pellón García, R.: “Las metamorfosis del «Ombudsman»”..., pág. 23. También, véase Wienslander, B.: *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, pág. 12.

10. Hay que advertir que la instauración del *Ombudsman* en la Carta Fundamental sueca en ningún modo supuso la desaparición del *Justitie Kansler*. Así pues, en efecto, el *Justitie Kansler* continuaba ligado y dependiente del rey (actualmente del Gobierno), y frente a él se encontraba el *Ombudsman*, designado por el Parlamento, siendo perfectamente independiente el uno del otro.

En este contexto así definido, resulta claro que lo que se trataba de conseguir no era otra cosa que garantizar los derechos de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de la Administración a través de un representante del pueblo, elegido por el Parlamento –aunque independiente del mismo–, ya que se había comprobado que el *Justitie Kansler* nunca llegó a gozar de suficiente independencia para proteger eficazmente a los ciudadanos¹¹. En otras palabras: la idea básica subyacente en la creación de este cargo no fue otra que la de que los tribunales y otras autoridades se vieran menos inclinados a desconocer las leyes para servir a los deseos del Gobierno, siempre que estas actividades fueran vigiladas por un tribuno del pueblo, independiente del mismo Gobierno. Lo que el Parlamento deseaba era un control que no dependiera del arbitrio del Ejecutivo¹².

Así pues, puede afirmarse que el *Ombudsman* surgió originariamente en Suecia configurado como un Comisionado del Parlamento, aunque independiente del mismo, con la misión de supervisar las actividades de la Administración a través de procesos sumarios¹³ e informales (iniciados *motu proprio* o a instancia de algún ciudadano), tras los cuales emitía unos informes –no vinculantes–, en los que hacía constar a la Administración afectada sus sugerencias e, incluso, aquellas propuestas de reformas legislativas que considerara oportunas. Además, anualmente, el *Ombudsman* daba cuenta al Parlamento de la labor efectuada mediante la presentación de un informe general.

Por lo expuesto, podemos afirmar que, efectivamente, es a propósito de los motivos de la aparición del *Ombudsman* en Suecia: garantizar los derechos de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de la Administración a través de una institución independiente, así como sus singulares atribuciones y resoluciones: procedimientos sumarios y sugerencias comúnmente aceptadas; como irrumpió esta novedosa institución en el universo jurídico y cimentó las claves de su éxito.

11. Fairen Guillén, V., *El Defensor del Pueblo –Ombudsman–*..., pág. 36. En sentido parecido se pronuncia La Pèrgola, al afirmar que “el instituto no constituye necesariamente una ramificación de aquel control al que está sujeto el Gobierno por parte de las Cámaras: sirve, de hecho, para ensanchar la vigilancia de la actividad ejecutiva efectivamente más allá del ámbito en el que opera la responsabilidad política del Gobierno en los sistemas parlamentarios. Si se quiere entonces situar el instituto en su justa perspectiva, es necesario no olvidar que, aun cuando el *Ombudsman* sea considerado como fiduciario y auxiliar de las Cámaras, su función es colaborar no tanto al control del Gobierno, confiado directamente al órgano legislativo, cuanto a la fiscalización de la Administración” (La Pèrgola, A.: “Ombudsman y Defensor del Pueblo. Apuntes para una investigación comparada”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 7, 1979, pág. 72).

12. Pellón García, R., “Las metamorfosis del «Ombudsman»”..., pág. 24.

Dada por buena esta tesis –habitual punto de partida al estudiar esta materia–, lo cierto es que a pesar de las indudables ventajas que se acaban de mencionar, la difusión del *Ombudsman* no se produjo en modo alguno de manera inmediata sino que, por diversos motivos, lo cierto es que la institución se mantuvo prácticamente, en el mejor de los casos, en una suerte de limbo de clandestinidad metaconstitucional durante más de un siglo.

En efecto, el *Ombudsman* sueco pasó prácticamente desapercibido para todos los países (a excepción de Finlandia¹⁴) durante un largo período de tiempo.

De acuerdo con la tesis mantenida por Rowat, el aislamiento geográfico, lingüístico y cultural de los países nórdicos pudo haber sido en cierta manera una barrera a la adopción del sistema en otras latitudes, si bien dicho obstáculo no habría sido suficiente si las condiciones sociales de otros países lo hubiesen requerido¹⁵. Pero, a juicio del citado autor, la razón fundamental por la que la institución del *Ombudsman* permaneció prácticamente ignorada durante tanto tiempo se había debido, en realidad, a que Suecia contaba con un sistema jurídico-administrativo diferente del de la mayoría de los países, lo que hacía pensar en la imposibilidad de introducir dicha figura en otros ordenamientos jurídicos¹⁶.

Sin embargo, después de la Segunda Guerra mundial, y ante la existencia históricamente circunstanciada –y desde luego, fundada– de una acuciante y generalizada preocupación por proteger los derechos de los ciudadanos frente a una Administración en constante expansión, algunos países se plantearon abierta-

14. La historia del *Ombudsman* finés aparece vinculada estrechamente a la del *Ombudsman* sueco. No en vano, en el siglo XVIII (época en que el rey Carlos XII nombra por primera vez al *Konungens Högsta Ombudsmännen*) comprendía también a Finlandia. Sin embargo, tras la pérdida de la guerra con Rusia en 1809, y como consecuencia de la paz de *Friedrikshamm*, Suecia y Finlandia quedaron separadas, pasando esta última a formar un Gran Ducado dependiente de Rusia. No obstante, y a pesar de estos acontecimientos, el pueblo finés conservó en su ordenamiento jurídico la figura del *Justitie-Kansler*, si bien bajo la denominación de *Prokurator*, en un claro esfuerzo de asimilación a cierta figura rusa del mismo nombre. Tras la independencia de Finlandia el 31 de Enero de 1917, y con la posterior aprobación de la Constitución de 17 de Julio de 1919 (llamada *Constitución Ståhlberg*), se introdujo definitivamente la figura del *Ombudsman* en Finlandia (art. 49). Para un estudio detallado del *Ombudsman* finés, véase Arteaga Izaguirre, J. M., *El Ararteko. Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1994; Fairen Guillén, V.: “Normas y notas sobre el Ombudsman de Finlandia”, *Revista de Administración Pública*, nº 93, 1980; Söderman, J.: “El Ombudsman en Finlandia”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Universidad de Valencia, nº 3, 1993; Rowat, D.C., *El Ombudsman en el mundo...*, *op. cit.*

15. Rowat, D. C., *El Ombudsman en el mundo...*, pág. 113.

16. *Ibidem*, págs. 49, y 113 y ss. En el mismo sentido, Pellón García, R., “Las metamorfosis del «Ombudsman»”..., págs. 24 a 30.

mente la posibilidad de introducir una institución inspirada en el *Ombudsman* sueco, que tanto éxito había alcanzado en aquel país. En este contexto, la instauración del *Ombudsman* en Dinamarca (con motivo de la reforma de la Constitución en 1953) resultaría ser un acontecimiento decisivo para el éxito de la exportación internacional de la institución, ya que por primera vez se insertaba esta novedosa figura en un sistema jurídico distinto del de su país de origen, lo que venía a demostrar la viabilidad del trasplante de la institución a otros ordenamientos diferentes de aquél donde había surgido¹⁷.

Paulatinamente, la *ombudsmanía* se fue extendiendo por todo el mundo¹⁸, impulsada en gran medida por la decisiva labor de difusión efectuada por el primer *Ombudsman* danés, Stephan Hurwitz, y el entonces *Ombudsman* sueco, Alfred Bexelius, a través de conferencias y publicaciones en diversos idiomas, con el objeto de sensibilizar a la opinión pública de las ventajas que aportaba esta novedosa institución¹⁹.

Ahora bien, como de todos es conocido, en puridad, el modelo sueco ha sufrido numerosas y profundas adaptaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos donde ha sido acogido. Ello demuestra claramente, entre otras cosas, que hablamos de una institución que ha sabido adaptarse perfectamente a las características propias de cada sistema jurídico-político, sin perder por ello su propia esencia.

En efecto, cualquiera que haya tenido ocasión de familiarizarse con el estudio del *Ombudsman* en los distintos ordenamientos jurídicos habrá podido comprobar hasta qué punto no existe, en realidad, un modelo único y nítidamente

17. Pellón García, R., "Las metamorfosis del «Ombudsman»"..., pág. 25. También véase, Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración...*, pág. 35; Pitarch, I.: "Estructura i funcions de l'Ombudsman al dret comparat. Propostes per a la generalitat", *Administración Pública*, nº 1, 1978, pág. 132; y Rowat, D. C., *El Ombudsman en el mundo...*, pág. 49.

18. A título ejemplificativo, podemos citar de entre otros a: Finlandia, Noruega, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Isla Mauricio, Guayana, Tanzania, Gabón, Túnez, Senegal, Costa Rica, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Islas Fidji, Portugal, Ghana, Holanda, España, Nicaragua, Islandia, Lituania, Sudáfrica, Sudán, Zambia, Islas Seychelles, Argentina, Unión Europea, Austria, Hungría, Irlanda, Bélgica. Asimismo, a veces la incorporación del *Ombudsman* se ha producido en otros ámbitos. Tal es el caso de diversos estados de EE UU (Connecticut, Florida, Hawaii, Ohio, Virginia, etc.), Australia (Queensland, Victoria, Tasmania, etc.), o Canadá (Alberta, Manitoba, Ontario, etc.); o regionales (el caso de Italia o España), o incluso ciudades (Zurich en Suiza; Jerusalén o Tel Aviv en Israel, etc.)

19. Pellón García, R., "Las metamorfosis del *Ombudsman*"..., pág. 19; Rowat, D. C., *El Ombudsman en el mundo...*, pág. 114.

delimitado, sino que, por el contrario, el prototipo originario (el *Ombudsman* sueco) ha experimentado, desde su origen histórico, numerosas modificaciones para poder así adecuarse a las necesidades, cuando no a las características propias de cada país.

Hechas las advertencias precedentes, es momento ya de detenernos en el tema capital objeto del presente trabajo: precisar el alcance de las distintas singularidades de los modelos enunciados al comienzo del presente trabajo; esto es, los Defensores Cívicos de las regiones italianas, el Proveedor de Justicia de Portugal, y el Defensor del Pueblo de la Unión Europea, para así verificar sobre la base de los diferentes ordenamientos jurídicos en vigor a que están sujetos *su ratio essendi* como auténticos *Ombudsmen*.

III.- El caso italiano

1. Algunas consideraciones previas acerca de la experiencia del *Difensore Civico* en las regiones de Italia.

Italia constituye, a nuestro juicio, un ejemplo curioso de las modalidades históricamente diversas de implantación del *Ombudsman*. Y ello debido principalmente a que la institución ha sido acogida favorablemente en casi todas sus regiones²⁰, si bien no ha corrido la misma suerte a nivel nacional²¹.

No obstante, hay que advertir inmediatamente que la idea del *Ombudsman* se había venido discutiendo en Italia durante la década de los sesenta. Lo cierto es, sin embargo, que esta idea no tuvo su reflejo a nivel nacional sino que, como se ha adelantado, sólo ha obtenido respuesta positiva a escala regional. Así, tras la incorporación del *Difensore Civico* (Defensor Cívico) a las regiones de Toscana (1974) y Liguria (1974), se irían sumando paulatinamente casi todas las demás

20. Es preciso señalar al respecto, no obstante, que junto a los diferentes ordenamientos regionales, el *Difensore Civico* también ha sido implantado en las provincias autónomas de Trento y de Bolzano.

21. Aun así, la necesidad de instaurar un *Difensore Civico* a nivel estatal ha sido una «constante» en el foro político italiano: desde las propuestas de la célebre *Commissione Bozzi*, que pretendía introducir un nuevo precepto en la Carta Constitucional italiana (art. 98 bis), hasta la última *proposta di legge para instituir un Difensore Civico nazionale*, presentada el 14 de Enero de 1995 por los Diputados Fuscagni, Urbani, Moioli, Viganò, y D'Onofrio (*Boletín de la Cámara de los Diputados*, nº 2670).

Para un estudio más detallado de las propuestas de la *Commissione Bozzi*, véase López Aguilar, J. F.: "Un comentario al informe de la *Commissione Bozzi*", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, págs. 137 y ss. También, SICA, M.: *Il Difensore Civico nell'ordinamento regionale*, Giuffrè ed., Milano, 1993, pág. 50.

regiones italianas²², lo que demostraba claramente la voluntad de los legisladores regionales italianos por acoger en sus respectivos ordenamientos la figura del *Ombudsman* con la intención de paliar las graves deficiencias del sistema de garantías del ciudadano ante la Administración²³.

22. Hasta la fecha no tenemos noticias de que las regiones de Molise y Sicilia hayan optado por implantar su propio *Difensore Civico*.

23. La regulación actual de los diferentes Defensores Cívicos italianos es la siguiente:

1. *Regione del Veneto*: Ley de 6 de Junio de 1988, y Ley de 9 de Agosto de 1988 (*Istituzione dell'ufficio de protezione e pubblica tutela dei minori*).
2. *Regione Autonoma Valle d'Aosta*: Ley de 2 de Marzo de 1992 (modificada por la Ley de 16 de Agosto de 1994).
3. *Regione dell'Umbria*: Ley de 22 de Agosto de 1979, Ley de 20 de Mayo de 1987 (*Carta dei diritti degli utenti dei servizi delle Unità locali per i servizi sanitari e socio-assistenziali dell'Umbria*), Ley de 10 de Julio de 1987 (*Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti ed istituzione della Consulta regionale per l'utenza ed il consumo*), Ley de 10 de Abril de 1990 (*Interventi a favore degli immigrati extracomunitari*).
4. *Provincia Autonoma di Trento*: Ley de 20 de Diciembre de 1982 (modificada e integrada por la Ley de 5 de Noviembre de 1984, y la Ley de 5 de Septiembre de 1988), y Ley de 12 de Julio de 1991 (que modifica la Ley de 20 de Diciembre de 1982: *Interventi del Difensore Civico in materia di tutela dell'ambiente*).
5. *Regione Toscana*: Ley de 12 de Enero de 1994, Ley de 22 de Marzo de 1990 (*Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana*), Ley de 1 de Junio de 1983 (*Norme per la salvaguardia dei diritti dell'utente dei servizi delle Unità sanitarie locali*).
6. *Regione della Sardegna*: Ley de 17 de Enero de 1989, y Ley de 3 de Febrero de 1993 (*Norme sulla salvaguardia dei diritti dell'utente del servizio sanitario nazionale*).
7. *Regione Puglia*: Ley de 9 de Julio de 1981.
8. *Regione Piemonte*: Ley de 9 de Diciembre de 1981, Ley de 24 de Abril de 1985 (*Norme relative alla estensione delle competenze del Difensore Civico alle strutture amministrative del servizio sanitario e delle Unità sanitarie locali operanti nel territorio regionale*), Ley de 20 de Diciembre de 1990 (*che istituisce una commissione consultiva regionale per i procedimenti di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e di referendum con sede presso il Difensore Civico*), Ley de 10 de Julio de 1991 (*Norme per il funzionamento dell'organo regionale di controllo*).
9. *Regione Marche*: Ley de 14 de Octubre de 1981 (modificada por la Ley de 26 de Abril de 1990), Ley de 14 de Enero de 1992 (*Norme concernenti il diritto di accesso ai documenti amministrativi e sulla trasparenza dell'attività amministrativa regionale*), Ley de 5 de Enero de 1994 (*Interventi a favore degli emigrati, immigrati, rifugiati, apolidi, nomadi e delle loro famiglie*).
10. *Regione Lombardia*: Ley de 18 de Enero de 1980 (modificada por la Ley de 10 de Septiembre de 1984), Ley de 3 de Febrero de 1983 (*l'allegato elenca le funzioni del Difensore Civico*).
11. *Regione Liguria*: Ley de 5 de Agosto de 1986, Ley de 26 de Abril de 1985 (*Tutela dei diritti delle persone che usufruiscono delle strutture sanitarie*), Ley de 27 de Agosto de 1992 (*Interventi e tutela delle popolazioni zingare e nomadi*), Ley de 6 de Septiembre de 1993 (*che prevede una Commissione presieduta dal Difensore Civico, incaricata di esaminare le dichiarazioni e le attestazioni rilasciate dai Consiglieri regionali*), Ley de 1 de Julio de 1994 (*che prevede un Comitato regionale per i problemi del consumo e dell'utenza presieduto dal Difensore Civico*).
12. *Regione Lazio*: Ley de 28 de Febrero de 1980 (modificada e integrada por las Leyes de 11 de Abril de 1985 y 2 de Noviembre de 1992).

Sin perjuicio de lo que se acaba de exponer, y si bien es cierto que la proximidad del *Difensore Civico* regional a los ciudadanos le sitúa en condiciones óptimas para que la institución tenga el éxito deseado, la ausencia de un *Difensore Civico* a nivel nacional proporciona algunos efectos que inevitablemente distorsionan este objetivo. En este sentido, San Martín entiende que existen al menos dos aspectos problemáticos que merecen ser destacados:

A) En primer lugar, podría ocurrir que algún ente territorial decidiera no instaurar la figura del *Difensore Civico*. En esta situación, es claro que se produciría consecuentemente un menor grado en la protección de los derechos de los ciudadanos de esta región que en aquellas otras que, por el contrario, decidieran incorporar tal figura a su sistema de control de los poderes públicos en defensa de los derechos de los administrados.

B) Pero es que además, en segundo lugar, la imposibilidad de que el *Difensore Civico* pueda desempeñar sus competencias más allá del propio ámbito de la Administración regional, motivaría la existencia de zonas exentas a su control, produciendo una gran frustración de los ciudadanos, que de este modo verían que sus reclamaciones dirigidas contra la Administración central o local carecerían de un cauce adecuado para su tramitación, lo que a la larga, se traduciría en un descrédito de la propia institución²⁴.

13. *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia*: Ley de 23 de Abril de 1981 (modificada por la Ley de 29 de Agosto de 1987), Ley de 28 de Agosto de 1992 (*in tema di procedimento amministrativo e di diritto di accesso*), Ley de 24 de Junio de 1993 (*Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori*).

14. *Regione Emilia-Romagna*: Ley de 21 de Marzo de 1995, Ley de 11 de Diciembre de 1986 *he istituisce una Commissione che ha sede presso il Difensore Civico*, Ley de 21 de Febrero de 1990 *in materia di emigrazione e immigrazione*.

15. *Regione Campania*: Ley de 11 de Agosto de 1978 (modificada e integrada por la Ley de 8 de Marzo de 1985).

16. *Regione Calabria*: Ley de 16 de Enero de 1985.

17. *Provincia Autonoma di Bolzano*: ley de 9 de Junio de 1983, y Ley de 18 de Agosto de 1988.

18. *Regione Basilicata*: Ley de 14 de Junio de 1986 (modificada por la Ley de 2 de Marzo de 1988), Ley de 29 de Marzo de 1991 (*Norme per la salvaguardia dei diritti delle persone che usufriscono delle strutture del servizio sanitario regionale o con esso convenzionate*), Ley de 26 de Noviembre de 1991 (*Norme relative alla costituzione della Commissione regionale per le parità e le pari opportunità tra uomo e donna*), Ley de 23 de Abril de 1992 (*Prime norme sullo snellimento e sulla trasparenza dell'attività amministrativa*).

19. *Regione Abruzzo*: Ley de 20 de Octubre de 1995.

24. San Martín, J.: "La importancia del Ombudsman regional", *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman*, Instituto Europeo del Ombudsman, Vitoria-Gasteiz, 1993, pág. 74.

Por lo dicho, parece claro que la ausencia de un *Difensore Civico* a nivel nacional presenta serias e importantes perturbaciones: distinta gradación en la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración dependiendo de la existencia o no de un *Difensore Civico* en la región, y la imposibilidad de ejercer un adecuado control sobre otras Administraciones.

En este contexto así definido, y si bien la primera cuestión puede encontrar fácil arreglo con la implantación de un *Difensore Civico* en cada una de las regiones italianas en virtud de la potestad normativa de las mismas, no ocurre así con el segundo de los problemas planteados, puesto que afecta directamente al orden competencial de las regiones.

En tal caso, parece que la única solución viable –al menos a nuestro juicio– que permitiría completar el sistema de control sobre todas las Administraciones pasaría inevitablemente por la creación de un *Difensore Civico* a nivel nacional.

En cualquier caso, y sin perjuicio de las consideraciones aquí expuestas, puede afirmarse que el caso italiano no deja de ser, desde la perspectiva política y constitucional, un raro ejemplo de la adaptación del *Ombudsman*, donde, curiosamente, los intentos habidos por instaurar un *Difensore Civico* a nivel estatal no han tenido éxito hasta ahora, siendo muy distinta, por el contrario, la respuesta dada a este respecto por la mayoría de las regiones italianas, las cuales han optado por incorporar –bajo la peculiar denominación de *Difensore Civico*–, la figura del *Ombudsman*.

2. Análisis sistemático de los «Defensores Cívicos» italianos. Aspectos generales.

Como ya se expuso, la patente necesidad de formular nuevas alternativas ante la insuficiencia mostrada por los tradicionales sistemas de garantías del ciudadano en Italia, llevó a los legisladores regionales italianos –de forma similar a lo ocurrido en otros países europeos–, a instaurar en sus ordenamientos jurídicos un modelo de *Ombudsman* inspirado en el prototipo originario sueco: elección por el Parlamento (aunque independiente del mismo), acceso directo de los ciudadanos, procedimiento sumario e informal, formulación de resoluciones no coercitivas, elaboración de informes periódicos ante el propio Parlamento, etc.

Básicamente, la regulación de la normativa de los distintos Defensores regionales italianos contiene enunciados similares, por lo que, sin entrar en el contenido detallado de cada una de ellas, intentaremos destacar los aspectos más relevantes:

A) En primer lugar, el sistema de designación de los Defensores Cívicos obedece al mismo esquema que el prototipo sueco. Esto es, la elección de los mismos, así como la potestad de cesarlos, recae en el Parlamento²⁵.

En cuanto a la duración en el cargo, hay que precisar que éste varía en los distintos ordenamientos. Así, la duración del cargo oscila entre los tres años de las regiones de Toscana y Piamonte, y los cinco de las demás regiones, a excepción de las provincias autónomas de Bolzano y de Trento, cuyo *Difensore* permanece en el cargo el mismo tiempo que dure el *Consiglio* que lo ha designado²⁶.

B) El segundo aspecto a destacar en los Defensores Cívicos italianos es su independencia, comúnmente categorizada a través de una serie de facultades típicas de todo *Ombudsman*. Esto es: ejercicio de sus funciones sin sujeción a las directrices de ninguna autoridad, inelegibilidad para cargos públicos, así como la incompatibilidad del cargo con otro tipo de trabajo (autónomo o subordinado)

25. En este punto interesa hacer notar, no obstante, que las Leyes de los Defensores Cívicos de las regiones *Valle d' Aosta* y del *Lazio* presentan un notable esfuerzo por reforzar el carácter popular de la institución, al permitir la coparticipación de la ciudadanía en el proceso de designación del *Difensore*. Así pues, en la *regione Lazio* la elección del *Difensore* transcurre en los siguientes términos (art. 7 de su Ley reguladora):

- En primer lugar habrá de presentarse a los *consiglieri* o *gruppi consiliari*, una propuesta de al menos cinco mil electores residentes en la región (con los mismos requisitos exigidos para el ejercicio de la iniciativa legislativa), y por las asociaciones y formaciones sociales operantes en la defensa de los derechos de los ciudadanos.

- Posteriormente, el Presidente del *Consiglio regionale* expondrá las candidaturas a la consideración de la Asamblea, después de haber dado noticia a la comisión competente en la materia. Asimismo, el Presidente informa a la opinión pública acerca de la candidatura considerada más idónea.

- Por último, es elegido como *Difensore* el candidato que obtenga la mayoría de 3/4 de los miembros del *Consiglio regionale*.

Por otro lado, el *iter procedimental* de designación del *Difensore Civico* en la *regione Autonoma Valle d' Aosta* se ajusta al siguiente esquema (art. 6 de su Ley reguladora):

- La candidatura a «Defensor de la región» es convocada públicamente (en el *Bolletino ufficiale della regione*), y a la cual se podrán presentar tanto candidatos propuestos por asociaciones como personas particulares que así lo deseen.

- Estas candidaturas son presentadas al Presidente del *Consiglio regionale*, y en ellas se harán constar los datos del candidato, su curriculum profesional, así como todos aquellos elementos y aptitudes que permitan considerar su idoneidad.

- Transcurridos treinta días desde la publicación de la convocatoria, el Presidente convocará a la comisión para la elección del *Difensore*, que elegirá definitivamente al *Difensore Civico* (el cual deberá haber superado inexcusablemente un examen de lengua francesa, ya que una gran parte de la población del Valle de Aosta es francófona).

26. De forma semejante ocurre con la posibilidad de reelección de los Defensores Cívicos. Al respecto, los distintos ordenamientos ofrecen varias soluciones: algunos impiden la reelección, otros la admiten por una sólo vez, y otros conceden una total libertad de disposición en la reelección de su *Difensore Civico*.

y cualquier actividad comercial o profesional. Facultades todas ellas que, en definitiva, permiten al *Difensore Civico* enfrentarse a las distintas reclamaciones de los ciudadanos desde la más absoluta imparcialidad.

C) En tercer lugar, debemos mencionar el carácter de los procedimientos de los Defensores Cívicos: sumariedad, informalidad, publicidad y gratuidad de sus intervenciones; sin duda elementos ventajosos éstos que, de forma adecuada y suficiente, proporcionan a estas instituciones una gran eficacia a la vez que redundan en la confianza depositada por los ciudadanos en los mismos. Además, junto a estas previsiones, cabe añadir que el ciudadano puede acceder directamente a la oficina del *Difensore Civico*. Consideración razonable ésta, si se tiene en cuenta el carácter regional de la institución, y por tanto –al menos teóricamente– existe un ámbito de población inferior.

D) Finalmente, están las resoluciones de los Defensores Cívicos: decisiones que, atendiendo al perfil tópico de los *Ombudsmen*, no tienen capacidad para vincular a la Administración implicada. Sin embargo, como ya es sabido, es quizás a propósito de esta particularidad donde reside uno de los aspectos más emblemáticos de los *Ombudsmen*, originando que dichas resoluciones, aún a pesar de que carecen de cualquier posibilidad de *coertio*, generalmente son obedidas (de ahí la denominación a menudo utilizada por la doctrina científica para definir a estas instituciones como «Magistraturas de persuasión»).

No hay que olvidar en este mismo ámbito, por último, que los Defensores Cívicos presentan anualmente (a excepción de la *regione Puglia*, en donde lo hacen semestralmente) un informe en el que exponen de manera resumida las actuaciones llevadas a cabo en dicho período, lo que, sin duda, ayuda a una finalidad deseada: un mejor y mayor conocimiento del Estado general de la Administración no sólo por parte del Parlamento (y a su vez por el Gobierno), sino además por la opinión pública.

A la vista de las consideraciones expuestas, forzoso es reconocer que la peculiar incorporación del *Ombudsman* en Italia resulta, desde luego, infrecuente en el Derecho Comparado, si bien es cierto que existen otros ejemplos similares: así, las ciudades de Zurich (Suiza); Jerusalén, Haifa o Tel Aviv (Israel); Utrecht y Amsterdam (Holanda); la provincia de Santa Fe (Argentina), etc.

En definitiva, y a tenor de nuestra exposición, podemos establecer ciertas consideraciones conclusivas al objeto de describir gráficamente el modelo italiano de *Ombudsman*. Éstas son, de forma resumida, las siguientes:

1. Con carácter general, la intención de los legisladores territoriales italianos ha sido, y es, meridianamente clara: ofrecer una institución independiente, complementaria a los tradicionales medios de control, con la misión de fiscalizar las actividades de la Administración en su relación con los ciudadanos.

2. Pero, en segundo lugar, debe reflexionarse sobre ciertas deficiencias teórico-jurídicas que este modelo no acaba de solucionar: la relativa indefensión de los ciudadanos residentes en aquellas regiones que no ostentan su propio *Difensore Civico* frente a aquellas que sí lo tienen, y la existencia de zonas de la Administración que escapan al control de los propios Defensores regionales. Y es que, en efecto, la inexistencia de un *Difensore* estatal ineludiblemente provoca estas situaciones cuya problemática práctica, a excepción de las ya mencionadas (existencia de Defensores en todas las regiones y creación de un *Difensore Civico* a nivel estatal), difícilmente encuentra un cauce adecuado para su tratamiento en el actual marco jurídico italiano.

IV.- Portugal: La configuración institucional del Provedor de Justiça

En líneas generales, la doctrina científica española ha prestado escasa atención a la figura del *Provedor de Justiça* portugués (Provedor de Justicia), cuando, probablemente, es el prototipo de *Ombudsman* que presenta más similitudes con el Defensor del Pueblo español. Y es que, en efecto, la existencia de ciertas analogías entre ambas instituciones, según se desprende de las previsiones legales contenidas en los textos de sus respectivos estatutos, difícilmente podrían ser consideradas en rigor como simples coincidencias normativas²⁷.

Así, por ejemplo, la existencia de cooperadores relevantes (los Adjuntos), o la facultad de plantear conflictos ante la jurisdicción constitucional (la declaración de inconstitucionalidad en el caso del *Provedor de Justiça*, y los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, en el caso del Defensor del Pueblo), constituyen, desde luego, aspectos normativos novedosos que, ciertamente no habían sido asumidos anteriormente por ningún otro *Ombudsman*. Por lo tanto, y aun-

27. En esta misma línea se manifiestan Ruíz Rico y Vera Padial, señalando además que el modelo portugués probablemente no se ha tenido en cuenta debido a las distorsiones iniciales resultantes por las que el primer modelo de *Provedor* era nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Ministro de Justicia, o quizás a su escasa divulgación doctrinal (Ruíz Rico, J. J., *op. cit.*, pág. 125; Vera Padial, M.: "Notas sobre la adaptación del *Ombudsman* a los ordenamientos de las Comunidades Autónomas", *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, nº 19, 1994, pág. 13).

que no poseemos datos constatados sobre ello, todo parece indicar que ciertos aspectos normativos del estatuto del Proveedor de Justicia portugués han servido de claro referente al legislador español.

1. Antecedentes.

La idea de instaurar un *Ombudsman* en Portugal surgió en los años setenta, en un intento por mejorar la defensa de las libertades de los ciudadanos en aquel país.

Ahora bien, dicho esto conviene precisar que, sin embargo, estas primeras iniciativas no procedían del ámbito académico o político portugués, sino, curiosamente, desde el sector de la abogacía de aquel país²⁸.

Así, tras la desaparición del régimen dictatorial (“revolución de los claveles”) y con la instauración definitiva de un Estado constitucional de Derecho en Portugal (25 de Abril de 1974), se optó decididamente por crear una figura independiente con la finalidad de supervisar la actuación de la Administración para la defensa de los ciudadanos.

En este contexto devino el Decreto-Ley 212/75 de 21 de Abril, a través del cual quedaba instituida la figura del *Provedor de Justiça* al objeto de garantizar, por medios informales, la defensa de los ciudadanos ante la Administración. La citada Ley configuró al *Provedor de Justiça* siguiendo el prototipo de *Ombudsman* escandinavo²⁹, si bien en un principio, y debido a las condiciones jurídico-políticas existentes en dicho período, el referido Decreto-Ley estableció que el titular de la institución sería designado por el Presidente de la República.

De ello se infiere claramente, según Fix Zamudio, que el *Provedor de Justiça* en realidad funcionó como un *Executive Ombudsman* hasta que se promulgó la Constitución de 1976, cuyo artículo 24 transformó la institución en un comisio-

28. Según Silveira, la primera referencia explícita parece encontrarse en la obra publicada en 1971 por José Magalhães Godinho (posteriormente sería el segundo *Provedor de Justiça*, el primero elegido por el Parlamento), el cual defendía la creación de un consejo nacional de defensa de los derechos destinado a recibir las quejas de los ciudadanos ante los abusos de la Administración Pública (Silveira, L.: “El Defensor del Pueblo en Portugal”, *Revista de Estudos Políticos (Nueva Época)*, nº 60-61, 1988, pág. 662.

29. Meneres Pimentel, J. M.: “*L’Ombusman portugais*”, *The European Ombudsman*, ed. Epaminondas A. Marias, Maastricht, 1994, pág. 66.

nado parlamentario (al ser designado por la Asamblea Nacional), según el modelo clásico³⁰.

Con la reforma constitucional de 1982, la institución sufrió ciertas modificaciones de relieve. Así, el ahora artículo 23 (*ex. art.* 24) del texto constitucional definía al *Provedor de Justiça* como un miembro del Consejo de Estado³¹ (órgano consultivo del Presidente de la República), establecía su designación por mayoría cualificada de dos tercios (y no por mayoría simple), y le otorgaba competencias para invocar ante el Tribunal Constitucional (creado a través de la reforma de 1982) la inconstitucionalidad por omisión, es decir, la falta de desarrollo de legislación ordinaria en concreción de los preceptos constitucionales.

2. Aspectos generales del *Provedor de Justiça*.

De acuerdo con las consideraciones hasta aquí expuestas, parece obvio que el *Provedor de Justiça* ha sido configurado en el texto constitucional (art. 23) y su norma reguladora (*Estatuto do Provedor de Justiça* –ley 9/91 de 9 de Abril³²–; en adelante EPJ), como un comisionado parlamentario (de relevancia constitucional), independiente en su actuación, y cuya misión consiste en proteger –a través de medios no judiciales–, los derechos de los ciudadanos frente a las injusticias de la Administración Pública. Este dato es sumamente relevante, ya que, como acertadamente ha observado Silveira el *Ombudsman* surgió, en un principio, como institución destinada a fiscalizar la actividad de la Administración y aún hoy hay quien considera que ésa es su misión específica y principal. Sin embargo, se ha producido recientemente una fuerte tendencia al reconocimiento de su naturaleza de medio no judicial de defensa de los derechos del hombre³³.

30. Fix Zamudio, H., *op. cit.*, pág. 327. No obstante, conviene advertir que el tenor del citado precepto constitucional fue objeto de ciertas discusiones en el seno del Parlamento. Así, frente a la mayoría que votó a favor de su implantación (Partido del Centro Democrático y Social, Partido Democrático Popular y el Partido Socialista), se abstuvieron (aunque por motivos bien diferentes) el Partido Comunista y el Movimiento Democrático Popular: el primero de ellos por entender que, al ser el *Provedor de Justiça* una institución sin tradición en Portugal, su regulación debería preverse únicamente, y con carácter experimental, a través de Ley Ordinaria. El segundo, porque consideraba que los medios de control existentes ya eran suficientes, por lo que, lejos de crear una nueva institución, los esfuerzos debían dirigirse a revitalizar dichos controles (Silveira, L., *op. cit.*, pág. 664).

31. Anteriormente el *Provedor de Justiça* aparecía instituido como un órgano perteneciente al Consejo Superior de la Magistratura (Silveira, L., *op. cit.*, pág. 665).

32. Esta Ley, aprobada el 4 de Febrero de 1991, vino a modificar la anterior Ley 8/77 de 22 de Noviembre, por la que se regulaba el «Estatuto del *Provedor de Justiça*».

33. Silveira, L., *op. cit.*, pág. 668.

No obstante, tal como señala el citado autor, ello no debe entenderse en términos de rechazo de la naturaleza de la institución del Defensor del Pueblo como medio de control de la Administración, ya que lo cierto es que en la práctica, la consecución de la finalidad de defensa de los derechos humanos y de control de la legalidad y de la justicia de la actividad administrativa son en gran medida coincidentes³⁴.

Junto a ello, y como colofón, una de las facetas más originales que presenta la institución (frente a la generalidad de los *Ombudsmen*) es la posibilidad de instar la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y demás normas.

Así pues, el *Provedor de Justiça*, en su condición de Comisionado Parlamentario, es designado por la mayoría de los 2/3 de los miembros de la Asamblea Nacional (art. 5 EPJ) por un período de cuatro años –pudiendo ser reelegido una sola vez– (art. 6 EPJ). Asamblea ante la cual presenta sus informes, que serán publicados en el *Diário da Assembleia da República* (art. 23 EPJ)³⁵.

En cuanto a sus actuaciones, éstas son, al igual que las de los demás *Ombudsmen*, sumarias e informales (art. 28 EPJ).

Los ciudadanos pueden dirigir sus quejas –individuales o colectivas– directamente al *Provedor de Justiça* (en forma oral o escrita) o a través de la *Assembleia da República* o el *Ministério Público*, sin que se exija un interés directo ni plazo prescriptivo alguno para su presentación (arts. 24, 25 y 26 EPJ). Finalizada la investigación, el *Provedor de Justiça* puede dirigir sus recomendaciones a la Administración afectada; instar ante el Ministerio Público la incoación de acciones penales o disciplinarias; o excepcionalmente, solicitar ante el Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de una norma o, incluso, la inconstitucionalidad por omisión (arts. 20, 35 y 38 EPJ).

34. *Ibidem*, pág. 668.

35. Al contrario de lo que ocurre con los Adjuntos, al candidato a *Provedor de Justiça* no se le exige ningún título académico, lo que denota el carácter eminentemente técnico de este asesor (Arteaga Izaguirre J. M., *op. cit.*, pág. 39). En efecto, el art. 16.1 EPJ preceptúa para los Adjuntos que “*O Provedor de Justiça pode nomear e exonerar a todo o tempo dois provedores-adjuntos, de entre indivíduos habilitados com o curso superior adequado e comprovada reputação de integridade e independência*”.

V.- *El Ombudsman supranacional*

1. Antecedentes.

No hay duda de que la sensibilidad que ha despertado la implantación del *Ombudsman* en multitud de países, generalmente con notable aceptación y eficacia en todos ellos, tampoco escapó a una organización de ámbito supranacional como la Unión Europea, que advirtió la necesidad de «encajar» dicha institución en su esquema jurídico al objeto de proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las lesiones producidas por la actuación de las instituciones u órganos comunitarios.

Sin embargo, la idea de instaurar un *Ombudsman* de ámbito supranacional en Europa no es del todo reciente. En efecto, las primeras tentativas por implantar un *Ombudsman* surgieron en la década de los setenta, aunque con una configuración sensiblemente distinta a la actual: en realidad, la intención inicial consistía en crear una institución ligada al Consejo de Europa con fines esencialmente circunscritos a la presentación de demandas ante la Comisión Europea de los Derechos Humanos.

Como bien ha indicado Baldira Munte, “no es extraño que estas iniciativas surgieran en el seno del Consejo de Europa, en tanto en cuanto la efectiva protección de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales han sido preocupación principal y constante de esta Organización Internacional desde su fundación y cuenta para ello con mecanismos específicos, como son la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”³⁶.

Así pues, y tras la iniciativa efectuada por M. Wiklund en 1972, se llevó a cabo una serie de trabajos en el seno de la «Comisión de Cuestiones Jurídicas» de la Organización, con la finalidad de implantar un *Ombudsman* en el ámbito del Consejo de Europa.

No obstante, y pese al interés suscitado, la idea fracasó y la referida Comisión se limitó a presentar ante la Asamblea Parlamentaria de dicha Organización una serie de «propuestas» en las que se recomendaba a los Gobiernos de los Estados

36. Baldira Munte, F.: “El Defensor del Pueblo Europeo”, *Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón*, nº 132, 1994, pág. 55.

Miembros que aún no hubieran adoptado esta institución, que estudiaran la posibilidad de introducirla en sus respectivos ordenamientos³⁷.

A pesar de este revés inicial, no acabaría aquí el interés por implantar un *Ombudsman* supranacional. Efectivamente, en los años siguientes comenzaron a producirse en el seno de la Comunidad Económica Europea (CEE) –concretamente en el Parlamento–, los primeros debates en torno a la posibilidad de configurar un *Ombudsman* para proteger los derechos de los ciudadanos frente a las irregularidades cometidas por las instituciones comunitarias.

Con este propósito, el Parlamento Europeo aprobaría el 11 de Mayo de 1979 una Resolución³⁸ (Resolución 140/153³⁹) favorable a la constitución de un *Ombudsman* para la CEE⁴⁰.

37 El texto de la citada Comisión, presentaba el siguiente contenido:

“La asamblea,

1. Felicitándose de la reunión que su comisión de cuestiones jurídicas ha tenido con los *Ombudsman* y comisarios parlamentarios de los Estados miembros del Consejo de Europa (París 18-19 de Abril de 1974).
2. Considerando que el *Ombudsman*, el comisario parlamentario o el mediador cumplen una doble función de importancia primordial: proteger a los particulares contra los abusos de las administraciones públicas, y de forma más general, mejorar estas administraciones.
3. Consciente de que hoy en día los poderes públicos reglamentan aspectos cada vez más numerosos de la vida de los hombres.
4. Considerando que los Estados se han responsabilizado de la salvaguarda de los derechos y de las libertades fundamentales del hombre, pero que las intromisiones del poder público sobre la vida privada del individuo pueden constituir atentados a esos mismos derechos y libertades.
5. Considerando, además, que las formas usuales de control judicial no permiten siempre reaccionar con una rapidez y una eficacia suficiente ante todos los aspectos y todas las actuaciones de la administración moderna.
6. Conveniencia de la necesidad de una garantía complementaria, a la vez más simple, más rápida, menos onerosa y más flexible en su funcionamiento que las vías de recurso judicial actuales.
7. Estimando que esta garantía puede estar asegurada por un *Ombudsman* o un comisario parlamentario.
8. Conveniencia igualmente que por la información y la ayuda que facilita al Parlamento el *Ombudsman* contribuye a reforzar el control parlamentario sobre el ejecutivo.
9. Felicitándose de la notable extensión de la institución del *Ombudsman* y del comisario parlamentario a los niveles, tanto nacionales como locales, que se han producido en el transcurso de los últimos días en Europa.
10. Recomienda al Comité de Ministros que invite a los gobiernos de los Estados miembros que aún no ha adoptado esta institución a estudiar la posibilidad de designar, tanto a nivel nacional como al nivel regional y/o local, las personas que asuman las funciones correspondientes a la de los *Ombudsman* y comisarios parlamentarios existentes” (*cit.* Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración...*, pág. 221).

38. El origen de esta Resolución provenía de una «proposición» presentada a principios de 1978 en el Parlamento Europeo, para que se llevara a efecto un estudio sobre la viabilidad de introducir un

No obstante, las cosas cambiaron radicalmente tras la celebración, en Junio del mismo año, de las primeras elecciones democráticas al Parlamento Europeo. En efecto, probablemente debido a la necesidad de superar el déficit democrático existente en su primera etapa, el propio Parlamento Europeo acometió decididamente numerosas reformas estructurales tendentes a reforzar las técnicas de control de la propia Cámara antes que otorgar facultades a un nuevo órgano, que aun siendo nombrado por éste, sería independiente en su actuación.

Finalmente, y a pesar de las reticencias mostradas por la «Comisión de Peticiones» del Parlamento⁴¹, la figura del *Ombudsman* para la Comunidad Europea fue incluida en el Proyecto del Tratado de la Unión Europea, quedando configurada definitivamente en el artículo 138 E del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea⁴² (Maastricht, 7 de Febrero de 1992⁴³), con el siguiente tenor literal:

Ombudsman en la CEE. Con tal fin, se encargó a la «Comisión Política», a la «Comisión Jurídica», y a la de «Reglamento y Peticiones», la elaboración de sendos informes. Así, tanto la «Comisión Política» (a través del informe de M. Holst) como la «Comisión Jurídica» (informe de Walker-Smith) se mostraban favorables a la implantación de un *Ombudsman* para proteger a los ciudadanos contra la *maladministration* y los abusos de la autoridad pública. Sin embargo, la «Comisión de Reglamento y Peticiones» no llegaba a iguales conclusiones (informe de M.H. Riviérez), al estimar que los Tratados constitutivos de la CEE no otorgaban al Parlamento ninguna facultad para designar un *Ombudsman* (Baldira Munte, F., *op. cit.*, págs. 55 y 56; también Moreiro González, C.: “El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea”, *Gaceta Jurídica de la CEE*, serie D-19, 1993, págs. 170 a 179).

39. *DOCE*, nº C 140/153 de 5 de Junio de 1979.

40. Asimismo, la citada Resolución establecía los rasgos básicos del *Ombudsman*: órgano unipersonal, comisionado del Parlamento encargado de controlar las actividades de las autoridades públicas en la aplicación del Derecho Comunitario, naturaleza no jurisdiccional y absolutamente independiente (*cit.* Moreiro González, C.: *op. cit.*, pág. 178; también Baldira Munte, F., *op. cit.*, pág. 56).

41. Como ejemplo, Moreiro González, destaca el informe presentado por Viviane Reding, miembro de la Comisión de Peticiones, quien presentó para su aprobación por la misma un informe en el que se contenía lo siguiente: “...*exprime à ce sujet son opposition à la création d'un ombudsman européen, parce que cette mesure porterait atteinte aux compétences du Parlement... ..et qu'elle représenterait une nouvelle structure appelée à se superposer, à leur détriment, aux structures déjà existantes, telle que la commission des pétitions du Parlement européen...*”. Este hipotético solapamiento de ámbitos competenciales no hubiera sido difícil de superar, pero alegar que la creación de un órgano «fideicomisario» del Parlamento, atenta contra los poderes democráticos de control del Parlamento, no parece un argumento serio, ni desde su fundamentación histórica y jurídica, ni desde la realidad cotidiana que demuestra lo altamente satisfactorios que resultan los esfuerzos de los «*ombudsmen*» en la salvaguardia de los Derechos y Libertades de las personas que solicitan su protección” (Moreiro González, C., *op. cit.*, págs. 221 y 222).

42. No es éste el único precepto relativo al Defensor del Pueblo europeo en el Tratado de la UE. En efecto, el legislador comunitario ha querido destacar, como uno más de los derechos de los ciudadanos de la Unión, el acceso al *Ombudsman* europeo (art. 8.D).

43. *DO C* 191 de 29.7.1992.

1. El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Éste remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.

2. El Defensor del Pueblo será nombrado después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable.

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

3. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún organismo. Durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida.

4. El Parlamento Europeo fijará el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo, por mayoría cualificada⁴⁴.

44. En estos mismos términos, la institución ha sido incluida en los Tratados CECA (art. 20 D) y EURATOM (art. 107 D).

Según se puede apreciar en el precepto citado, parece claro que el esquemático tipo de *Ombudsman* adoptado por la Unión Europea se asemeja, en líneas generales, al modelo nórdico⁴⁵. En él se contienen básicamente todos sus rasgos esenciales: órgano independiente; designación a cargo del Parlamento; fácil acceso de los ciudadanos; procedimiento sumario, informal y gratuito; publicidad de sus investigaciones; emisión de informes no coercitivos ni vinculantes, condicionados en sus efectos a la naturaleza del órgano como “Magistratura de persuasión”.

Partiendo de estas bases, sin duda sustanciales para perfilar la institución, y conforme a las previsiones contenidas en el apartado 4º del art. 138 E del Tratado de la UE, el Parlamento Europeo acometió, pues, la tarea de elaborar el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo. Proceso éste que culminaría el 9 de Marzo de 1994 mediante la aprobación (como Decisión) por el Parlamento Europeo del Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (en adelante, EDPE)⁴⁶.

2. Características generales del *Ombudsman* europeo: estudio sistemático.

A partir de la configuración institucional del Defensor del Pueblo europeo, perfilado conforme a los datos ofrecidos por el artículo 138 E del Tratado de la UE y su propio «estatuto legal», corresponde seguidamente abordar con rigor el análisis de las características principales que, de acuerdo con su propia normativa, ofrece la institución.

Así pues, en primer lugar, cabe destacar que el *Ombudsman* europeo debe ser una personalidad que tenga la ciudadanía de la Unión; esto es, ostentar la nacionalidad de un Estado miembro (art. 8.1 TUE); encontrarse en pleno disfrute de los derechos civiles y políticos; y que ofrezca plenas garantías de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo (art. 6.2 EDPE).

Parece fuera de toda duda, con sólo la exposición del precepto, que el legislador comunitario ha querido asegurarse de que el cargo de Defensor del Pueblo europeo recaiga en una persona con sólida formación (personalidad de la Unión

45. En el mismo sentido, Astarloa Huarte-Mendicoa, I.: “El Estatuto del Defensor del Pueblo”, *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Universidad de Carlos III de Madrid (Cátedra Joaquín Ruíz-Giménez), Madrid, 1993, pág. 165.

46. DO C 91 de 28.3.1994.

que ofrezca plenas garantías de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo); pero plantea a su vez ciertos problemas de carácter técnico-jurídico sólo reconducibles por la voluntad política del Parlamento Europeo, responsable directo de su designación (arts. 138 E del Tratado UE y 6.1 EDPE).

Y es que, en efecto, la elegibilidad del Defensor del Pueblo europeo queda condicionada a ciertas exigencias, algunas de ellas claramente identificables: ser ciudadano de la Unión, estar en pleno disfrute de los derechos civiles y políticos, haber desempeñado altas funciones jurisdiccionales; y, por contra, alguna otra de difícil evaluación: poseer experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo.

A este respecto, nótese que no se exige al candidato «experiencia o competencia notoria para el ejercicio de las funciones como Defensor del Pueblo», lo que obligaría a situar la discusión únicamente dentro de lo que debe entenderse por competencia notoria (debate por lo demás igualmente estéril). Y es que, si bien la experiencia del candidato puede ser fácilmente constatada (simplemente con la comprobación de que, efectivamente, ha desempeñado un cargo parecido o similar), no ocurre así con la exigencia de que éste lo haya desempeñado, además, con competencia notoria; concepto que, a nuestro juicio, sólo puede ser entendido desde una percepción política, y por tanto, sujeto a los condicionamientos propios del órgano que tiene facultad para designar al Defensor del Pueblo: el Parlamento Europeo.

Hechas estas consideraciones, conviene añadir, no obstante, algunas otras características específicas que también se desprenden de la regulación estatutaria del *Ombudsman* europeo.

Así pues, y como ya se ha reiterado, es designado por el Parlamento Europeo después de cada elección de éste y el cargo dura hasta el final de la legislatura, aunque nada obsta para que pueda ser nuevamente reelegido (art. 6.1 EDPE).

En cuanto al cese, éste puede producirse, además de por el transcurso del tiempo de mandato, bien por renuncia o por destitución (art. 7.1 EDPE). Salvo en este último caso (cese por destitución), el *Ombudsman* deberá seguir en funciones hasta la toma de posesión del siguiente Defensor del Pueblo europeo. Además, si el cese ha sido anticipado, el EDPE establece que se ha de nombrar

un nuevo titular de la institución en un plazo de tres meses y únicamente por el período restante de la legislatura (art. 7.2 y 3 EDPE)⁴⁷.

Por último, y en lo que respecta a la destitución del Defensor Europeo, conviene hacer notar que no corresponde al Parlamento el ejercicio de tal facultad, sino que esta competencia queda sustraída a la decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (y por tanto fuera del alcance de la voluntad política del Parlamento), quien apreciará en última instancia –eso sí, a petición del Parlamento Europeo–, si el *Ombudsman* ha dejado de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones, o ha cometido una falta grave (art. 8 EDPE).

Por lo demás, el *Ombudsman* está sujeto a una serie de incompatibilidades. En concreto, no puede ejercer ninguna otra función política o administrativa ni actividad profesional alguna al objeto de garantizar su independencia e imparcialidad (arts. 9 y 10 EDPE).

En cuanto al ámbito competencial del *Ombudsman* europeo, éste se extiende a todas aquellas reclamaciones relativas a los casos de *maladministration* que se hayan producido en las acciones (y añadimos, omisiones) de las instituciones y órganos comunitarios, así como las de sus autoridades, funcionarios y agentes (art. 2 EDPE).

No obstante, conviene efectuar aquí, brevemente, algunos comentarios respecto a las limitaciones que la propia normativa impone al Defensor del Pueblo en el desempeño de dichas funciones.

A) El *Ombudsman* europeo y la Administración de Justicia de la Unión Europea.

En relación con el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo europeo respecto a la supervisión del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, el abanico de posibilidades dispuesto por el legislador comunitario es claro: el *Ombudsman* no puede intervenir en las causas que se sigan (o hayan concluido) ante los Tribunales, ni poner en tela de juicio la conformidad a derecho de las

47. A este respecto, Baldira Munte ha observado que, aun cuando el «Estatuto del *Ombudsman* europeo» guarda silencio al respecto, habrá de entenderse que corresponde al Presidente del Parlamento Europeo la declaración de la vacante en el cargo así como ordenar que se inicie la tramitación para un nuevo nombramiento. Trámite que, en cualquier caso, deberá seguirse igualmente en caso de fallecimiento (Baldira Munte, F., *op. cit.*, pág. 63).

resoluciones judiciales (arts. 1.3 y 2.7 EDPE). De modo que, efectivamente, el Tribunal de Justicia y el de Primera Instancia, en el desempeño de la función judicial, quedan excluidos del ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo (art. 2.1 EDPE); lo que no impide, sin embargo, que éste pueda conocer de aquellas reclamaciones que afecten *stricto sensu* al funcionamiento de la Administración de Justicia, así como a las respectivas oficinas judiciales⁴⁸.

B) El *Ombudsman* europeo y la Administración interna de los países miembros.

De igual modo, el Defensor del Pueblo no puede conocer de aquellas quejas referidas a la actividad de las Administraciones de los países integrantes de la Unión Europea, aunque las mismas actúen en desarrollo, ejecución y aplicación del Derecho Comunitario. Determinación ésta que, desde luego, resulta fácilmente verificable en base a la doble lectura que ofrece el art. 2.1 EDPE: en positivo, al permitir únicamente que el Defensor europeo actúe sobre las instituciones y órganos comunitarios; y en negativo, al vetar expresamente la tramitación de reclamaciones sobre la actuación de cualquier otra autoridad o persona.

C) El *Ombudsman* europeo y los recursos administrativos previos.

La presentación de quejas al Defensor del Pueblo europeo también plantea algunas limitaciones en orden al tema de las gestiones previas ante la Administración. De este modo, y de acuerdo con las coordenadas que el propio EDPE impone, sólo será admisible una reclamación si previamente se han efectuado las adecuadas gestiones administrativas ante las instituciones u órganos de que se trate (art. 2.4 EDPE). Este presupuesto, inexcusable para que dé comienzo cualquier investigación por parte del Defensor del Pueblo, se extiende incluso a las reclamaciones relativas a las relaciones laborales entre las instituciones u órganos comunitarios y sus funcionarios o agentes, lo que obliga a estos últimos a agotar previamente todas las posibilidades de solicitud o reclamación administrativa interna (art. 2.8 EDPE).

Finalmente, quedan por dilucidar todos aquellos aspectos relativos al procedimiento de actuación, resoluciones e informes del Defensor del Pueblo europeo; contexto éste, por lo demás, en el que el Defensor del Pueblo europeo apenas aporta novedades con respecto al esquema-tipo de otros *Ombudsmen*.

48. *Ibidem*, pág. 62.

Así pues, y conforme a la aplicación de las previsiones dispuestas en su régimen estatutario, el Defensor del Pueblo puede iniciar un procedimiento de oficio o a instancia de parte (arts. 2.2 y 3.1 EDPE). En este último caso, la queja podrá dirigirse directamente (por cualquier ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro de la Unión⁴⁹) al *Ombudsman* europeo o a través de un europarlamentario, debiendo quedar patente en todo caso el objeto de la reclamación (art. 2.3 EDPE), presentarse antes del transcurso del plazo de dos años desde que el afectado tuvo conocimiento de los hechos que la motivaron (art. 2.4 EDPE), y haber agotado previamente las correspondientes gestiones administrativas (art. 2.4 y 8 EDPE).

A ello hay que añadir, además, que la presentación de la queja no interrumpe los plazos de recurso fijados en los procedimientos judiciales o administrativos (art. 2.6 EDPE)

En el transcurso de sus investigaciones, tanto las instituciones y órganos comunitarios como las de los Estados miembros (a través de sus Representaciones Permanentes ante la Unión Europea) están obligados a colaborar y facilitar cualquier información al Defensor del Pueblo, salvo que esté cubierta por disposiciones legislativas o reglamentarias de secreto, confidencialidad o cualquier otra disposición que impida su transmisión (art. 3.2 y 3 EDPE)⁵⁰.

Terminada la investigación, si el *Ombudsman* considera que ha existido un caso de *maladministration* y no ha podido llegar a una solución amistosa (art. 3.5 EDPE), se dirigirá a la institución u órgano afectado formulando un proyecto de recomendación⁵¹. La institución a su vez, dispondrá de un plazo de tres meses para “reenviar” al Defensor del Pueblo un informe detallado y motivado sobre

49. En contra de esta disposición se manifiesta Baldira Munte, argumentando que la exigencia de la ciudadanía, residencia o sede social para poder presentar una reclamación, supone a todas luces una limitación que, obviamente, dejaría a un buen número de posibles afectados por las actuaciones de las instituciones u órganos comunitarios sin posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo (Baldira Munte, F., *op. cit.*, pág. 62).

50. No obstante, cuando se trate de documentación procedente de un Estado miembro, se podrá permitir al Defensor del Pueblo el acceso a dicha información siempre y cuando se comprometa a no divulgar el contenido de la misma (art. 3.3 EDPE).

51. Puede ocurrir, sin embargo, que la investigación del Defensor del Pueblo le lleve a tener conocimiento; bien de hechos presuntamente delictivos, en cuyo caso deberá informar inmediatamente a las autoridades nacionales competentes así como a la institución comunitaria a la que pertenezca el funcionario afectado; o bien de situaciones que cuestionen, desde el punto de vista disciplinario, el comportamiento de algún funcionario, debiendo informar, en este otro caso, a la institución u órgano afectado (art. 4.2 EDPE).

dicha reclamación (art. 3.6 EDPE). Posteriormente, el Defensor del Pueblo deberá remitir un informe al Parlamento Europeo y a la institución afectada, en el que podrá formular las recomendaciones que considere oportunas (art. 3.7 EDPE).

Por último, el Defensor del Pueblo deberá presentar, al finalizar cada período anual de sesiones, un informe sobre los resultados de sus investigaciones (art. 3.8 EDPE).

VI.- A modo de conclusión

Por todo lo hasta aquí expuesto, parece evidente que el establecimiento del *Ombudsman* en los distintos sistemas jurídico-políticos en los que ha adquirido alguna virtualidad, y en concreto los modelos aquí examinados, se debe –de ello no nos cabe duda alguna– a la enorme capacidad de aclimatación de la institución. Y es que, de otro modo, probablemente el *Ombudsman* apenas habría franqueado las fronteras de Suecia.

Sin embargo, es obvio que por la multitud de modelos ensayados en la legislación comparada, y a pesar de las diferencias observadas entre los distintos prototipos (y tal vez precisamente por ello, uno de los aspectos más llamativos de la institución), la implantación del *Ombudsman* en los diferentes ordenamientos ha sido, y es, una realidad. Afirmación ésta, que no sólo es verificable a través de la constatación de los diferentes modelos experimentados (es decir: en cuanto a la confirmación de su apariencia o existencia formal), sino además, a través del nivel de eficacia y prestigio social alcanzado por todos ellos.

En definitiva, y tras cuanto ha quedado expuesto en las páginas precedentes, podemos establecer las siguientes afirmaciones a modo de conclusión final:

1. Con carácter general, parece indiscutido que el *Ombudsman* sueco aparece configurado, ante todo, como un órgano comisionado por el Parlamento para supervisar las actividades de la Administración y los Tribunales mediante procedimientos sumarios e informales.

2. Sin perjuicio de las propias características que se han podido observar en la configuración del *Ombudsman* en Portugal e Italia (e independientemente del respectivo ámbito territorial de actuación); ambos modelos son reconducibles, con más o menos diferencias, al prototipo escandinavo, y en todo caso, resulta

claro que constituyen un claro y válido referente para constatar la adecuación de la institución a los distintos ordenamientos.

3. De igual forma, la configuración del *Ombudsman* en el específico ordenamiento de la Unión Europea constituye una más de las múltiples adaptaciones del modelo originario sueco. No obstante, es necesario advertir que el especial perfil de esta institución en una organización supraestatal compleja como es la Unión Europea, origina, por el contrario, un diferente posicionamiento de partida del que destacan de modo muy sumario, entre otros aspectos, dos especialmente singulares:

a) La sustracción al *Ombudsman* europeo del conocimiento de cualquier queja referida a la actividad de la Administración de los países integrantes de la Unión (aunque actúen en desarrollo, ejecución y aplicación del Derecho Comunitario); y

b) La exigencia de que la reclamación sea sustanciada, bien por un europarlamentario o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro de la Unión; o bien –y he aquí un aspecto netamente relevante–, a través de un ciudadano de la Unión Europea; o lo que es lo mismo (de acuerdo con la definición de la ciudadanía de la Unión adoptada por el art. 8.1 TUE), toda persona que ostente la nacionalidad de uno de sus Estados miembros.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN CASTILLA-LA MANCHA

Manuel Antonio Mirón Ortega

*Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha.
Profesor Asociado de Derecho Constitucional (UCLM)*

SUMARIO

- 1.- *Introducción*
- 2.- *Actividad de la Junta Electoral de Castilla-La Mancha*
 - 2.1. *Anticipos de subvenciones y distribución de espacios electorales gratuitos*
 - 2.2 *Otros acuerdos de la Junta Electoral de Castilla-La Mancha*
- 3.- *Participación electoral*
- 4.- *Resultados electorales*
- 5.- *Conclusiones*

1.- Introducción

El *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* publica el día 20 de abril de 1999 el Decreto 36/1999 del Presidente de la Junta de Comunidades por el que se convocan elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha que habrían de tener lugar, junto con las elecciones al Parlamento Europeo, municipales y otras doce Comunidades Autónomas, el día 13 de junio.

Tras determinar el número de Diputados a elegir por cada circunscripción electoral (Albacete, diez; Ciudad Real, once; Cuenca, ocho; Guadalajara, siete y Toledo, once), el Decreto fija, de conformidad con la Ley Electoral¹, la duración de la campaña en quince días, comenzando a las cero horas del viernes día 28 de mayo, y finalizando a las veinticuatro horas del viernes día 11 de junio.

El proceso electoral será regulado por la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, si bien, tal y como dispone su Disposición Final Primera, en lo no previsto por la misma será de aplicación la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. En cualquier caso debemos señalar que, siendo la Ley autonómica posterior a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante LOREG), sigue, en líneas generales, las disposiciones de la Ley estatal con las adaptaciones indispensables a la realidad de la Comunidad Autónoma.

En las elecciones de junio de 1999 concurren en Castilla-La Mancha un total de quince formaciones políticas, si bien la participación por circunscripciones es muy desigual.

Solamente la mitad de tales formaciones se presentan en las cinco circunscripciones electorales. De un lado, los cuatro partidos o coaliciones que habían obtenido representación parlamentaria en anteriores comicios, es decir, Partido Socialista Obrero Español, en esta ocasión conjuntamente con Izquierda de Castilla-La Mancha-Nueva Izquierda formando la coalición PSOE-Progresistas, Partido Popular, Izquierda Unida y Unión Centrista-Centro Democrático y Social. De otro lado, Partido Humanista y Falange Española de las JONS, además de los partidos de carácter regionalista Partido Regionalista de Castilla-La Mancha y Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano.

1. Artículo 27.1 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por Ley 8/1998, de 19 de noviembre.

El Partido de los Autónomos de España se presenta en tres circunscripciones², en dos el Partido Demócrata Español³, y en una sola circunscripción Unidad Regional Independiente⁴, Unión de Talavera y Comarca⁵, Partido Regionalista de Guadalajara⁶, Los Verdes-Grupo Verde⁷ y Partido Regionalista Manchego⁸.

La circunscripción en la que concurren un mayor número de formaciones políticas es Toledo, puesto que solamente son dos de las quince las que no se presentan en esta provincia. Por el contrario será Cuenca la única circunscripción en la que participan exclusivamente los ocho partidos o coaliciones que lo hacen en toda la Comunidad Autónoma.

Se da la circunstancia de que es en esta ocasión cuando más candidaturas se han presentado a las elecciones autonómicas, puesto que en las dos convocatorias anteriores se presentaron trece candidaturas, y en el año 1987 lo hicieron once. Al tiempo, también es en 1999 cuando más candidaturas se presentan en las cinco circunscripciones, pasando de cuatro en 1991 a seis en 1995, y a ocho en 1999. Probablemente no es ajena a este hecho la circunstancia de que para disponer de espacios gratuitos en la programación regional de la radio y televisión públicas es preciso concurrir en todas las circunscripciones provinciales⁹.

2.- Actividad de la Junta Electoral de Castilla-La Mancha

2.1. Anticipos de subvenciones y distribución de espacios electorales gratuitos.

Una de las cuestiones que suscitan mayor interés en este proceso electoral, desde el punto de vista de la aplicación normativa, es la relativa al tratamiento que habría de darse a los anticipos de subvenciones y distribución de espacios electorales gratuitos, especialmente como consecuencia de la constitución de la coalición PSOE-Progresistas.

2. Ciudad Real, Guadalajara y Toledo.

3. Ciudad Real y Toledo.

4. Toledo.

5. Toledo.

6. Guadalajara.

7. Toledo.

8. Albacete.

9. Artículo 30.1 de la ley autonómica 5/1986.

Efectivamente, la normativa electoral, a la hora de establecer las cantidades que se han de asignar en concepto de anticipo de subvenciones o de distribuir los espacios electorales gratuitos en los medios públicos de comunicación social, tiene en cuenta la situación parlamentaria existente durante la anterior legislatura.

De otro lado, el hecho de que un partido con representación parlamentaria no se presente como tal a los comicios, sino en coalición, o a la inversa, puede asimismo conllevar consecuencias jurídicas en los aspectos anteriormente señalados.

Incluso el propio nombre de la coalición es un extremo que es preciso sopesar detenidamente con carácter previo a cualquier decisión. Las informaciones periodísticas de los meses de febrero y marzo de 1999 recogían la posibilidad de que la coalición electoral a la que nos venimos refiriendo adoptase en exclusiva el nombre de uno de los partidos que la constituían. Parece que ello estaría en contradicción con lo establecido en el artículo 46.4 de la LOREG¹⁰, y así lo entiende la Junta Electoral Central que tiene acordado¹¹ que no cabe admitir tal posibilidad por cuanto la denominación de una coalición es cuestión de orden público que afecta a los derechos de los electores y a la transparencia del proceso electoral y no cabe inducir a confusión del electorado.

Los resultados electorales determinaron que al comienzo de la IV Legislatura de las Cortes de Castilla-La Mancha el Partido Socialista Obrero Español tuviera 24 escaños, el Partido Popular 22, e Izquierda Unida un solo escaño. A lo largo de la legislatura el único Diputado de Izquierda Unida se integra en ICAM-Nueva Izquierda, por lo que, a la conclusión de la legislatura, Izquierda Unida carece de representación parlamentaria.

Por todo ello, con carácter previo a la constitución de la coalición que posteriormente se denominaría PSOE-Progresistas, se plantea a la Junta Electoral de Castilla-La Mancha una consulta que a su vez contemplaba diversas cuestiones.

Con respecto a las elecciones que habrían de celebrarse en el mes de junio de 1999, interesa conocer si la coalición electoral que pudiera formarse podría percibir el anticipo de subvenciones que correspondería a los partidos coaligados con representación parlamentaria al término de la legislatura en función del

10. Artículo 46.4 LOREG: “La presentación de candidaturas debe realizarse con denominaciones, siglas o símbolos que no induzcan a confusión con los pertenecientes o usados tradicionalmente por otros partidos legalmente constituidos”.

11. Acuerdo de la JEC de 24 de abril de 1987.

número de Diputados, y si dispondría de los espacios gratuitos de propaganda electoral en función de ese mismo número de Diputados.

Al tiempo, se plantean estas mismas cuestiones con respecto a futuras convocatorias electorales en el supuesto de que los partidos coaligados en 1999 decidan presentarse de manera independiente ante el electorado.

El artículo 51.1 de la Ley Electoral autonómica dispone que “La Junta de Comunidades concederá anticipos de las subvenciones mencionadas tanto a los partidos, como a las federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores representados en la Cámara. El anticipo a percibir por el conjunto de los grupos políticos con representación en las Cortes de Castilla-La Mancha no podrá exceder del 30% de la subvención percibida en las anteriores elecciones autonómicas. La distribución se hará con carácter proporcional en función de los diputados de cada grupo”.

Este precepto contiene tres diferencias fundamentales con el correlativo artículo 127.2 de la LOREG¹². De un lado, la norma estatal excluye la posibilidad de solicitar anticipos a las agrupaciones de electores que sí pueden ser beneficiarios de estos anticipos. De otro lado, la cantidad a percibir se fija, en un caso partiendo de la cantidad global percibida por los grupos políticos que obtuvieron representación parlamentaria, y en la Ley estatal sobre la base de la cantidad percibida por cada partido, federación, coalición o agrupación de electores. Más trascendente desde el punto de vista de nuestro análisis es la tercera diferencia, puesto que mientras la Ley autonómica, para determinar a qué partidos o coaliciones se les concederá anticipos, parece contemplar el momento final de la legislatura –“conjunto de los grupos políticos con representación en las Cortes de Castilla-La Mancha”, “en función de los diputados de cada grupo”– la LOREG adopta claramente como criterio determinante la situación existente tras la celebración de las últimas elecciones equivalentes.

La Junta Electoral de Castilla-La Mancha, respondiendo a la consulta formulada, acuerda que la coalición electoral podría percibir el anticipo de subvención electoral, con carácter proporcional, en atención a los diputados que obtuvo el PSOE en las elecciones autonómicas celebradas en 1995, en la forma y cuantía que señala el artículo 51 de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha.

12. Artículo 127.2 LOREG: “El Estado concederá adelantos de las subvenciones mencionadas a los partidos, federaciones y coaliciones que hubieran obtenido representantes en las últimas elecciones a las Cortes Generales, al Parlamento Europeo o, en su caso, en las últimas elecciones municipales”.

Con respecto a posteriores convocatorias, y de concurrir en solitario los partidos coaligados, la Junta Electoral regional, de conformidad con la doctrina de la JEC¹³, entiende que éstos podrán percibir anticipos de la subvención por gastos electorales conforme a los criterios de proporcionalidad señalados en la normativa electoral, en atención al número de diputados con los que cuente en la Cámara regional.

Sin embargo, y a pesar de no existir ninguna consulta formal, en relación con estos temas existía otro problema latente, cual es la consideración que habría de otorgarse a la candidatura de Izquierda Unida, dado que, como hemos apuntado anteriormente, a la conclusión de la legislatura carecía de representación parlamentaria.

La Junta Electoral, solicitado el correspondiente anticipo de subvención por esta coalición, adopta, dada la excepcional situación parlamentaria, una interpretación amplia del repetido artículo 51 de la Ley autonómica y, en consecuencia, acuerda tramitar la solicitud.

La otra cuestión planteada en la consulta anteriormente citada es la relativa a la distribución de espacios electorales gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública.

Corresponde a la Junta Electoral de Castilla-La Mancha distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral en los distintos ámbitos de programación dependientes de los medios de comunicación de titularidad pública, a propuesta de la Comisión de Control creada al efecto, y de conformidad con los criterios que se establecen en el artículo 30.1 de la Ley autonómica 5/1986¹⁴, y que son los siguientes:

a) Treinta minutos para los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que hubieran alcanzado un porcentaje de voto superior al 20% del Censo Electoral de la Comunidad Autónoma en las anteriores elecciones autonómicas o dispongan, en el momento de la convocatoria electoral, de una representación parlamentaria en las Cortes de Castilla-La Mancha superior al 15 % de los Diputados.

13. Tienen derecho a percibir adelanto de subvenciones electorales los partidos políticos que concurren a las anteriores elecciones equivalentes formando parte de una coalición electoral y a las nuevas elecciones convocadas lo hacen en solitario o formando parte de una coalición electoral distinta. (Acuerdos JEC 19 de mayo de 1986, 11 de mayo de 1987 y 25 de mayo de 1990).

14. Modificado por Ley 8/1998, de 19 de noviembre.

b) Veinte minutos para los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que hubieran alcanzado un porcentaje de voto entre el 10 y el 20% del Censo Electoral de la Comunidad Autónoma en las anteriores elecciones autonómicas o dispongan, en el momento de la convocatoria electoral, de una representación parlamentaria inferior al 15% de los Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha.

c) Diez minutos al resto de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que se presenten a las elecciones.

Del análisis de este precepto se desprende que la Ley autonómica contempla dos posibles vías de acceso a una presencia cualificada en la emisión de espacios electorales gratuitos: el haber alcanzado un determinado porcentaje de voto en las anteriores elecciones autonómicas, o tener representación parlamentaria en el momento de la convocatoria electoral.

La LOREG, sin embargo, establece en su artículo 61¹⁵ que la distribución de espacios gratuitos se realizará “atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes”.

Con respecto a las elecciones de 1999, la Junta Electoral de Castilla-La Mancha acuerda que correspondería a la coalición PSOE-Progresistas los tiempos que pudieran corresponder al PSOE, bien en atención al porcentaje de votos obtenidos por este partido en las elecciones autonómicas de 1995, bien tomando en consideración los 24 escaños de que disponía en el momento en que se convocan las elecciones.

En sucesivas convocatorias, y en el supuesto de concurrir por separado los partidos ahora coaligados, la Junta Electoral regional se limita a contestar que se estará a lo establecido por los artículos 28 y siguientes de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha y artículos 61 a 64 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. No obstante, conviene indicar que la doctrina de la Junta Electoral Central¹⁶ es clara al respecto, admitiendo tal supuesto y dictando las reglas que habrán de aplicarse para distribuir los votos obtenidos por la coalición entre los partidos que formaban parte de la misma.

15. Artículo aplicable a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, según dispone el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la LOREG.

16. Acuerdos de la JEC de 2 de junio de 1986, 18 y 29 de mayo de 1987, 25 de mayo de 1990 y 19 de julio de 1996.

Por lo que respecta a Izquierda Unida la problemática es diferente. Si tenemos en cuenta el criterio del porcentaje de voto en las anteriores elecciones autonómicas estaría incluida en el tercer grupo del artículo 30.1, es decir, le corresponderían tan sólo diez minutos de emisión de espacios gratuitos, al igual que aquellos partidos que no hubieran obtenido representación parlamentaria en 1995 y se presenten en las cinco circunscripciones electorales. Si aplicamos literalmente el criterio de la representación parlamentaria en el momento de la convocatoria electoral nos encontraríamos en la misma situación, puesto que como advertimos con anterioridad el único escaño obtenido por Izquierda Unida en las elecciones autonómicas de 1995 ya no pertenecía a esta coalición en 1999.

Nuevamente la Junta Electoral de Castilla-La Mancha efectúa una interpretación extensiva de derechos y entiende que Izquierda Unida tiene representación en el parlamento regional, puesto que incorpora a un representante de esta coalición en la Comisión de Control que ha de proponer la distribución de los espacios gratuitos¹⁷.

2.2 Otros acuerdos de la Junta Electoral de Castilla-La Mancha.

Seguidamente nos vamos a referir sucintamente, sin pretender ser exhaustivos, y habida cuenta del escaso grado de conflictividad en el proceso electoral, a las principales consultas y acuerdos adoptados por la Junta Electoral en estas elecciones.

Ante la diversidad de denominaciones empleadas en la escritura de constitución de una coalición, su representante general se dirige a la Junta Electoral para que ésta determine cual de las posibles denominaciones debe contener el escrito de aceptación para formar parte de la candidatura a presentar por la coalición en cada circunscripción. El representante general considera que cualquiera de las tres posibles alternativas puede ser válida, puesto que no inducen a error del que suscribe la aceptación.

La Junta Electoral, en su reunión del día 3 de mayo de 1999 acuerda la admisión de las tres denominaciones, a los solos efectos del escrito de declaración de aceptación de la candidatura.

17. El artículo 29.2 de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha dispone que la Comisión de Control “estará integrada por un representante de cada partido, federación, coalición o agrupación que concurra a las elecciones y tenga representación en las Cortes Regionales”.

A la vista de la Instrucción de 15 de marzo de 1999¹⁸ y de lo prevenido por el artículo 23.7 de la Ley 5/1986 de Castilla-La Mancha¹⁹, se eleva consulta a la Junta Electoral sobre si es requisito exigible acompañar como documentación, en la presentación de las candidaturas a Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, certificación censal de cada candidato o, en su defecto, el certificado negativo de antecedentes penales, o si, por el contrario, rige la misma norma de no exigibilidad de la citada Instrucción.

La Junta Electoral de Castilla-La Mancha acuerda en su reunión del día 3 de mayo de 1999 que en la presentación de candidaturas al parlamento regional será de aplicación lo establecido en la norma primera de la Instrucción de la Junta Electoral Central de 15 de marzo de 1999.

Se eleva asimismo consulta a la Junta Electoral solicitando aclaración de las obligaciones legales que tienen los Secretarios de los Ayuntamientos en relación con el proceso electoral de Diputados a las Cortes Regionales, incidiendo en si es de su responsabilidad recepcionar la documentación correspondiente a las elecciones autonómicas.

La Junta Electoral considera (acuerdo de 19 de mayo de 1999) que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 19.4, 11.4 y Disposición Adicional Primera, punto 2, de la LOREG, y para las elecciones a Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, es competencia de las Juntas Electorales de Zona garantizar la existencia en cada Mesa electoral de los medios a que se refiere el artículo 81 de la citada Ley, siendo los Secretarios de los Ayuntamientos delegados de dichas Juntas y actuando bajo la estricta dependencia de las mismas.

Un partido político que concurre exclusivamente a las elecciones al Parlamento Europeo solicita espacios gratuitos de propaganda electoral en la programación regional de los medios públicos de comunicación. La Junta Electoral considera, en aplicación de la Instrucción de la JEC de 24 de abril de 1995²⁰ y del artículo 30.1 de la Ley autonómica 5/1986, que tales espacios no le corresponden, por lo que deniega la solicitud. Tras el oportuno recurso, la Junta Electoral recon-

18. BOE nº 67 de 19 de marzo de 1999.

19. Artículo 23.7 Ley 5/1986, Electoral de Castilla-La Mancha: "Al escrito de presentación debe acompañarse declaración de aceptación de la candidatura así como los documentos acreditativos de las condiciones de elegibilidad de los candidatos".

20. BOE nº 100, de 27 de abril de 1995.

sidera su decisión, reconociendo a la entidad recurrente, de conformidad con el apartado cuarto de la Instrucción de la JEC de 17 de mayo de 1999²¹, el derecho a espacios gratuitos en los medios de titularidad pública de la región.

Se solicita por un partido político la retirada de una campaña institucional de la Junta de Comunidades al amparo del acuerdo de la JEC de 24 de febrero de 1995²². La Junta Electoral de Castilla-La Mancha acuerda en su sesión del día 26 de mayo de 1999 desestimar la solicitud por considerar que las actividades denunciadas no se encuadran en lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley autonómica 5/1986.

3.- Participación electoral

Castilla-La Mancha es una región que se caracteriza por su alta participación electoral. En la totalidad de elecciones a parlamentos autónomos celebrados hasta la fecha los castellano-manchegos se han abstenido en menor medida que el conjunto de Comunidades Autónomas que concurrían simultáneamente a las urnas.

CUADRO 1

PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN CASTILLA-LA MANCHA Y OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS			
ELECCIÓN	Castilla-La Mancha (%)	Conjunto CC AA (%)	Diferencia (%)
Autonómicas 1983	72	66,3	+5,7
Autonómicas 1987	75,4	68,3	+7,1
Autonómicas 1991	72,5	61,1	+11,4
Autonómicas 1995	78,2	72,3	+5,9
Autonómicas 1999	74,8	65,7	+9,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos JE Castilla-La Mancha y M^a. Interior.

21. BOE nº 120, de 20 de mayo de 1999. Se trata de una Instrucción ciertamente farragosa como lo demuestra el hecho de que, tan sólo cuatro días después de su publicación en el BOE, la JEC tuviera que adoptar una circular aclaratoria.

22. Este acuerdo dispone que, sin perjuicio de las excepciones que contempla el mismo acuerdo, “no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el período electoral (...) pues ello vulnera los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales...”.

Como podemos concluir de los datos anteriores la participación ha sido en todos los casos superior en más de cinco puntos sobre la media de las Comunidades Autónomas, manteniéndose el grado de participación en 1991, que, dado que en el resto de España había sido notablemente inferior, en esta ocasión es superior a los diez puntos.

En este contexto los comicios de 1999 no han sido una excepción.

Es indudable que la coincidencia en el tiempo de los procesos electorales local y autonómico, y en esta ocasión también europeo, es un factor que incentiva la participación, si bien es cierto que carecemos de datos que nos permitan cuantificar esta incidencia, al no haberse convocado hasta la fecha elecciones al parlamento regional con carácter exclusivo.

No obstante, sí podemos acreditar el interés ciudadano por la participación en las elecciones autonómicas, puesto que, como observamos en el cuadro 2, tanto en el conjunto de la Región como en cada una de las circunscripciones, el índice de abstención más bajo se corresponde con el de las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha.

CUADRO 2

PARTICIPACIÓN ELECCIONES 1999			
CIRCUNSCRIPCIÓN	Parlamento Europeo Participación (%)	Locales Participación (%)	Autonómicas Participación (%)
Albacete	71,1	69,4	72,1
Ciudad Real	71,1	69,8	72,1
Cuenca	79,7	78,5	81
Guadalajara	71,2	69,8	72,6
Toledo	76,5	74,9	77,5
Castilla-La Mancha	73,8	72,3	74,8

Fuente: elaboración propia a partir de datos JE Castilla-La Mancha y M^e. Interior.

Del cuadro precedente se desprende la gran similitud en la participación en los distintos procesos celebrados de modo simultáneo, aunque en todos los casos la participación es mayor en las elecciones autonómicas, seguida de las europeas.

Asimismo observamos la importante participación en todas las circunscripciones, si bien Cuenca y Toledo, especialmente la primera, destacan de modo notable sobre las tres restantes circunscripciones cuya abstención es prácticamente idéntica.

En las principales ciudades de la Región el índice de participación es, en todos los casos, inferior a la media regional, con variaciones significativas pues, en tanto que Cuenca se acerca a la media regional (71,36%), Puertollano tiene un índice de abstención superior al 40%. Como observamos en el cuadro nº 3, la participación en el conjunto de ciudades con población superior a los 40.000 habitantes asciende al 65,9%, lo que supone una participación inferior en cerca de nueve puntos con respecto a la media regional. Esta diferencia se acrecienta aún más si relacionamos esta participación no con la media regional, sino con la media del resto de la región, pues en este caso la participación en las ciudades analizadas es inferior en más de doce puntos.

CUADRO 3

PARTICIPACIÓN EN LAS PRINCIPALES CIUDADES		
	Participación (%)	Diferencia con el índice regional
Albacete	62,9	-11,9
Ciudad Real	69,4	-5,4
Cuenca	71,3	-3,5
Guadalajara	66,1	-8,7
Puertollano	59,8	-15
Talavera de la R.	66,8	-8
Toledo	69,1	-5,7
Participación ciudades > 40.000 h.	65,9	-8,9
Participación resto region	78,4	+3,6
Castilla-La Mancha	74,8	---

Fuente: elaboración propia a partir de datos JCCLM.

4.- Resultados electorales

Del análisis de los resultados que reproducimos en los anexos es obligado destacar diversos aspectos relacionados con el sistema de partidos y la concentración del voto, así como con la diversificación del mismo entre distintas elecciones convocadas simultáneamente.

El mapa político de la Región, tras las elecciones de junio de 1999, nos hace remontarnos a la I Legislatura, puesto que, como entonces, nos encontramos con tan sólo dos partidos con representación parlamentaria, en una situación única de bipartidismo en el conjunto de las Comunidades Autónomas.

El Partido Socialista, coaligado con ICAM-Nueva Izquierda, incrementa notablemente sus resultados, tanto en números absolutos (+77.000) como en porcentaje (+4) y escaños (+2), rompiéndose el equilibrio existente entre las dos fuerzas mayoritarias. De esta forma, el Partido Socialista obtiene la mayoría absoluta más amplia entre todas las autonomías que elegían a sus parlamentos el pasado mes de junio.

La Oposición queda reducida al Partido Popular, quien, pese a perder un solo escaño, ve disminuir sus votantes (-44.000) e incrementar su diferencia con el Partido Socialista del uno al catorce por ciento.

Izquierda Unida reduce sus votantes a menos de la mitad, lo que conlleva la pérdida de su único escaño, lo que podemos atribuir, tanto a la pérdida generalizada de votos de la coalición en todo el Estado, como a la escisión de Nueva Izquierda y el consiguiente trasvase de votos a la coalición de ésta con el Partido Socialista.

Las doce candidaturas restantes obtienen en conjunto 14.191 votos, lo que representa curiosamente idéntico porcentaje que en las elecciones de 1995, demostrando nuevamente el escaso predicamento que tienen en Castilla-La Mancha los partidos con vocación regionalista.

La concentración de voto en los dos partidos con representación parlamentaria es extrema, la mayor de todas las Comunidades Autónomas, pues acaparan entre ambos más del 95% del electorado.

CUADRO 4

COMPARACIÓN RESULTADOS 1995-1999			
CANDIDATURA	1999(%)	1995 (%)	Diferencia (%)
PSOE-Progresistas	54,18	46,18	+8
P. Popular	40,98	44,77	-3,79
Izquierda Unida	3,46	7,68	-4,22
Otros	1,36	1,36	---

Fuente: elaboración propia a partir de datos JE Castilla-La Mancha.

No obstante, el dato más destacable que nos ofrecen los resultados electorales de 1999 es, probablemente, la diversificación de su voto que realizan los electores, en función del proceso electoral de que se trate.

En efecto, considerando la simultaneidad de consultas en el ámbito europeo, autonómico y local, podríamos presumir resultados similares, al menos en lo que respecta a los principales partidos, en los tres procesos. Pero ello dista de ser cierto. Mientras en las elecciones locales y europeas se intercambian las mayorías entre PSOE y PP por un reducido margen de votos en cada caso, en los comicios autonómicos el PSOE obtiene una holgada mayoría (+13,2%).

CUADRO 5

COMPARACIÓN RESULTADOS 1999 EN LOS DIVERSOS PROCESOS ELECTORALES						
CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL	AUTONÓMICAS		EUROPEAS		LOCALES	
	PSOE	PP	PSOE	PP	PSOE	PP
Albacete	55,49	36,84	48,24	45,33	48,77	48,17
Ciudad Real	54,12	39,73	47,65	47,23	46,76	42,14
Cuenca	49,62	44,13	45,40	50,05	46,80	44,74
Guadalajara	47,07	44,30	40,97	51,51	44,06	45,71
Toledo	53,77	39,66	45,18	48,93	45,20	43,96
Castilla-La Mancha	54,18	40,98	45,45	47,36	47,24	43,38

Fuente: elaboración propia a partir de datos JE Castilla-La Mancha y JCCM.

Dada la coincidencia en el tiempo de los tres procesos electorales, es indiscutible la influencia de la personalidad de los candidatos, que en el caso del Partido Socialista une, a su conocimiento por la totalidad del electorado tras dieciséis años ejerciendo la Presidencia de la Junta de Comunidades, una gran fuerza política personal.

Se trata además de un hecho generalizado en todas las provincias y ciudades. Así, podemos advertir que, en la provincia de Toledo, si consideramos la diferencia a favor de un partido en las elecciones autonómicas y a favor del otro en las europeas, casi dieciocho votantes de cada cien decidieron introducir papeletas distintas en las correspondientes urnas. A continuación estarían Albacete (15,7), Ciudad Real (13,9), Guadalajara (12,3) y Cuenca (10,1).

Del mismo modo, efectuando idéntica operación, resultan casi veinte (19,76) los toledanos que deciden votar de manera diferente en las elecciones autonómicas y europeas, seguidos muy de cerca por los ciudadanos de Albacete (19,58), si bien en la ciudad de Cuenca esta cifra se reduce hasta 6,38.

5.- Conclusiones

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha continúa teniendo una gran participación electoral, siempre por encima de la participación media estatal. A pesar de disminuir con respecto a las elecciones de 1995 a causa de la menor conflictividad a nivel nacional, el diferencial con la media del Estado se incrementa notablemente debido a la competitividad interna de la Comunidad.

El PSOE se mantiene como partido más votado, renovando e incrementando su mayoría absoluta, mientras el PP disminuye significativamente su apoyo electoral e IU pierde su representación parlamentaria.

La concentración de voto en los dos principales partidos es la más alta de España, traduciéndose en un regreso al bipartidismo y en el prácticamente nulo respaldo electoral de los partidos de ámbito regionalista.

Los electores castellano-manchegos optan por discriminar su voto entre los procesos electorales convocados de forma conjunta, lo que implica que, siendo el PSOE el partido más votado en las elecciones autonómicas y locales, el PP vence en las elecciones europeas en el conjunto de la Región.

ANEXO I

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES A CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA POR PARTIDOS Y COALICIONES						
	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo	C. Autónoma
PSOE-Progresistas	117.615	153.484	67.244	46.461	176.528	561.332
Partido Popular	78.097	112.678	59.809	43.729	130.218	424.531
Izq. Unida- Izq.C-LM	8.785	8.892	3.450	4.217	10.537	35.881
Unión Centrista-CDS	341	694	739	335	700	2.809
Part. Reg. de C-LM	305	934	168	130	382	1.919
Tierra Comunera-PNC	161	415	582	266	313	1.737
F.E. de las JONS	361	283	199	199	400	1.442
Part. Democr. Español	---	258	---	---	813	1.071
Los Verdes-G. Verde	---	---	---	---	1.034	1.034
Part. Reg. Manchego	993	---	---	---	---	993
Partido Humanista	277	273	123	152	142	967
Unidad Reg. Indep.	---	---	---	---	635	635
P. Autónomos España	---	174	---	88	336	598
P. Reg. Guadalajara	---	---	---	512	---	512
Unión Talavera y C.	---	---	---	---	474	474

ANEXO II

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES A CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA POR CIRCUNSCRIPCIONES

	Número electores	Votantes	Votos en blanco	Votos nulos	Votos a Candidaturas
ALBACETE	293.775	211.948	3.697	1.316	206.935
CIUDAD REAL	393.100	283.572	3.584	1.903	278.085
CUENCA	167.216	135.508	1.995	1.199	132.314
GUADALAJARA	135.838	98.693	1.908	696	96.089
TOLEDO	423.574	328.289	3.745	2.032	322.512
C. AUTÓNOMA	1.413.503	1.058.010	14.929	7.146	1.035.935

**RESEÑA SOBRE LOS PRINCIPALES CAMBIOS LEGISLATIVOS
OPERADOS DURANTE 1999 EN MATERIAS QUE AFECTAN A
CORPORACIONES LOCALES**

Enrique Belda Pérez-Pedrero

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

SUMARIO

- 1.- Breve reseña de los cambios en los textos legales contenidos en las
Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local*
- 2.- Algunos temas de interés institucional contenidos en la reforma local*
 - a. Notas sobre los artículos de la LBRL que tratan los grupos de
representantes en las corporaciones locales*
 - b. La cuestión de confianza en las autonomías locales*
 - c. Los cambios en la moción de censura local*
 - d. El nuevo acceso de las autonomías locales al Tribunal
Constitucional*

Las referencias normativas más importantes de organización y funcionamiento de las corporaciones locales españolas habían sufrido pocos cambios desde 1985, año en el que se promulgaron la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (Ley 7/85 de 2 de abril, en adelante LBRL) y la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (Ley Orgánica 5/85 de 19 de junio, en adelante LOREG). La primera era el sustento del comportamiento institucional, y abordaba las materias orgánicas, políticas y administrativas necesarias para el correcto funcionamiento de ayuntamientos y diputaciones. La segunda contenía el proceso de provisión de los representantes ciudadanos en estas corporaciones. En otros campos como la hacienda o el urbanismo la actividad legislativa ha sido más intensa tras esas fechas.

Los cambios legislativos aprobados en abril de 1999 alcanzan a estas dos normas y, como a continuación vamos a ver, a algunas otras; y tienen su causa en un proceso iniciado a instancias políticas e institucionales tras el análisis de ciertas carencias en el funcionamiento de los entes locales. Como advertencia inicial hemos de manifestar que los cambios, siendo importantes en algunos extremos, no son trascendentales a efectos del diario funcionamiento de las administraciones locales, ni provocan alteraciones en su sistema de gobierno ni, por último, tienen vocación de solventar con carácter general todos los temas pendientes de una solución normativa (entre otras cosas, porque dada la competencia legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas sobre gran parte de esos asuntos, corresponde a ellas la pertinente respuesta).

Desde esta aportación, nos limitaremos en primer lugar a reseñar los cambios más importantes que se producen en abril 1999, como consecuencia de lo que el Gobierno denominó como *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* y que supone la promulgación de varias leyes que modifican la LBRL, la LOREG, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/79 (en adelante LOTC), la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana 1/92 (LOPSC) la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión 9/83(LOR) y la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación 8/85 (LODE). También en este año se modifican otras normas como la Ley de Tráfico y la Ley de Aguas, en aspectos eminentemente organizativos y competenciales que no afectan en sustancia a las relaciones interinstitucionales. Pero también, y en segundo lugar, tenemos interés en detenernos sobre aspectos de las reformas legislativas que a nuestro modesto parecer merecen algunos comentarios críticos, en algún caso por la polémica doctrinal que los precede.

1.- Breve reseña de los cambios en los textos legales contenidos en las Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local

Las Leyes de modificación de las normas más arriba referidas, llevan fecha 21 de abril y son el resultado de un proceso iniciado por las reivindicaciones municipalistas surgidas en el seno de varios partidos políticos a comienzos de la década de los noventa y respaldadas primero por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y más tarde por el Gobierno, que envía los correspondientes Proyectos de Ley al Congreso, tras su aprobación en el Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998. Paralelamente firma con los partidos políticos con representación parlamentaria (menos con HB) un código de conducta frente al transfuguismo para dar respuesta a un problema que entonces y hoy sólo puede tener una solución política.

La tramitación parlamentaria transcurrió con las naturales discrepancias pero sin diferencias insalvables, con lo que la promulgación fue posible antes de finalizar el mandato de las corporaciones locales 1995-99.

Destacamos los siguientes cambios:

En la LBRL, mediante ley 11/99 de 21 de abril:

- Se atribuyen a los presidentes de las corporaciones locales competencias de carácter ejecutivo que hasta el momento correspondían al órgano asambleario local, el pleno, con la finalidad de agilizar la actuación institucional y administrativa (arts. 21 y 34 LBRL). El incremento de competencias es considerado unánimemente como un reforzamiento del órgano unipersonal.

- El cambio anterior demanda un correlativo aumento de las funciones de control de los representantes populares, por lo que los plenos incrementarán su control político mediante la habilitación de una fase destinada al mismo, una vez tratados los asuntos de índole administrativa como ya sucedía en la práctica. También serán convocados en un menor espacio de tiempo sin esperar a los tres meses (art. 46.2).

- Se relanzan los órganos complementarios (habitualmente denominados comisiones informativas) que, a la vez de constituir órganos de estudio, están funcionando como resortes de control de la gestión del gobierno local por parte de la oposición (la sentencia del Tribunal Constitucional 32/85 caso *Comisiones informativas del Ayuntamiento de La Guardia*, consagró la participación de las minorías en todas ellas) (arts. 20.1 c. y 32.2 LBRL).

- En el tema del control, también destacaríamos el respeto hacia la preexistente solicitud de celebración de plenos extraordinarios para el tratamiento de temas de interés: no se puede, sin permiso de los representantes que lo hayan solicitado, incluir las peticiones en un pleno de carácter ordinario. Además, el pleno extraordinario solicitado conforme a ley se convocaría y celebraría automáticamente si no lo convocan los presidentes (art. 46.2).

- Se regula la dotación económica a los grupos políticos de representantes (art. 73.3).

- Entre las reformas de carácter administrativo y competencial, señalaríamos el reconocimiento expreso de la capacidad jurídica plena de los entes locales (art. 5), la agilización para aprobar ordenanzas (art. 49 c.), el establecimiento del recurso de reposición potestativo (art. 52.1) y diversos cambios en el procedimiento de impugnación y suspensión de acuerdos (arts. 65 a 67).

En la LOREG, modificada por LO 8/99 de 21 de abril:

- Se introduce la cuestión de confianza en las corporaciones locales (art. 197 bis).

- Se establecen mecanismos para salvar algunos obstáculos que rodeaban las mociones de censura, por comportamientos antidemocráticos de determinados presidentes de corporación. Asimismo se resuelven otros temas de procedimiento (art. 197).

Por su trascendencia institucional, volveremos sobre estos temas en la segunda parte de esta reseña, para dedicarles una mayor atención.

En la LOTC, mediante LO 7/99:

- Desde la entrada en vigor de la ley orgánica de reforma, las corporaciones locales pueden acceder, cumpliendo una serie de requisitos, al Tribunal Constitucional, para cuestionar las disposiciones legales que lesionen la autonomía local consagrada en los arts. 137, 140 a 142 de la Constitución (arts 2.1, 10, 38.2, 59, 75 bis, 75 *ter*, 75 *quater*, 75 *quinque* y DD AA 3ª y 4ª LOTC).

En la LOPSC, mediante LO 11/99 de 21 de abril:

- Las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a los alcaldes, guardando los límites de la legislación general de régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo, con la finalidad de delimitar las conductas sancionables a nivel local (art. 29.2).

En la LOR, mediante LO 9/99 de 21 de abril:

- Las corporaciones locales afectadas por manifestaciones y reuniones públicas están informadas y participan en la determinación del recorrido o del lugar de celebración (art. 9).

En la LODE, por LO 10/99 de 21 de abril:

- Las corporaciones locales, a través de la asociación estatal que tenga mayor implantación, forman parte del Consejo Escolar del Estado (art. 31.1.i).

- Se enuncia la necesidad de cooperación de los entes locales con otras administraciones en la construcción, creación y mantenimiento de los centros públicos docentes. También se colaborará en la vigilancia del cumplimiento de la escolarización obligatoria (DA 2.1)

2.- Algunos temas de interés institucional contenidos en la reforma local

A continuación y como núcleo de la reseña, destacaremos algunos aspectos que nos llaman la atención en los cambios propuestos.

a. Notas sobre los artículos de la LBRL que tratan los grupos de representantes en las corporaciones locales.

Los grupos políticos municipales pueden ser definidos como agrupaciones de representantes de la misma tendencia ideológica o con intereses afines, que desarrollan su actividad de manera conjunta durante un mandato en el seno de las instituciones locales. Son atendidos en la LBRL por los arts. 20.3, 32.3, 46.2.e) y 116 de modo indirecto y, tras la reforma, por el art. 73.3 de manera específica.

Los artículos 20.3 y 32.3 LBRL, contienen un mandato dirigido a la corporación local para que respete la pluralidad política de sus órganos complementarios no necesarios y el art. 116 LBRL hace lo propio con la Comisión Especial de Cuentas. Para la Ley de Bases, pues, el grupo es un instrumento de participación que refleja las distintas sensibilidades de la asamblea. Los grupos tienen derecho a la participación en estos órganos corporativos con funciones de estudio, informe o consulta de los asuntos que posteriormente pasarán a pleno. Así la Ley de Bases mira hacia el grupo principalmente en el tema de los órganos complementarios (comisiones informativas). Sin embargo esta figura jurídica e institucional toma un mayor protagonismo en el pleno que en el resto de órga-

nos¹. Por ello el nuevo art. 46.2.e) LBRL garantiza la presencia efectiva de los grupos en la parte de los plenos dedicada al control de los órganos de gobierno, al posibilitar su participación en los ruegos, preguntas y mociones. En cualquier caso, al margen de la LBRL, tras la LO 8/99 de 21 de abril, y mediante el nuevo art. 197.1.e LOREG, los grupos tienen reconocido en norma con rango de ley orgánica su derecho a participar en las sesiones donde se discuta una moción de censura.

El nuevo art. 73.3 LBRL introducido por la Ley 11/99² obliga a los corporativos a constituirse en grupos y remite a los plenos la posibilidad de consignar en los presupuestos anuales cantidades destinadas a ellos, compuestas de un montante fijo para cada grupo y otro variable, en atención al número de componentes (esta solución era ya la más frecuente en las provincias y los grandes municipios). Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado pueden fijar límites a estas cantidades. Expresamente se prohíbe que con ellas se pague a personal al servicio de la corporación (por tanto sí cabe pagar a personal propio) o se adquieran bienes que puedan constituir activos fijos. Por último deben llevar una contabilidad que ha de estar a disposición de la corporación.

El art. 73.3 LBRL, pues, pretende regular (aunque sólo en dos aspectos) la figura del grupo político, hasta ahora relegada a meras alusiones a efectos de

1. En las comisiones informativas de las corporaciones locales el protagonismo del grupo es menor porque los asuntos suelen tener menos calado ideológico o político y más administrativo. En esa situación no es muy habitual la actuación a través de grupos y el trabajo ordinario requiere una participación individual del cargo local con mayor frecuencia. Además, la uniformidad de mensaje o pensamiento que se pretende con la actuación grupal no adquiere tanta relevancia como en el pleno, ya que como afirma el ROF en el art. 227.2: “No son públicas las sesiones de la Comisión de gobierno ni de las comisiones informativas (...)”. Ello posibilita que los corporativos asuman individualmente opiniones sobre temas determinados en los que la unidad de actuación de un grupo no queda en entredicho de forma inmediata, ni genera las consecuencias políticas que una posible actuación pública del cargo diferente a la de sus compañeros provocaría en una sesión pública. En las comisiones de los Parlamentos territoriales o de las Cortes Generales este comportamiento no es posible por el carácter generalmente público de las sesiones.

2. Art. 73.3 LBRL: “A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las Corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y obligaciones que se establezcan.

El Pleno de la Corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Los grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica de la dotación a la que se refiere el párrafo anterior, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación siempre que éste lo pida”.

reparto. Así, subsana la falta de referencia legal del imperativo recogido hasta el momento en el art. 23 del ROF, que ordenaba a los concejales y diputados provinciales que se constituyeran en grupos; sin embargo sigue ignorando las consecuencias derivadas del incumplimiento de este mandato o la imposibilidad nacida de límites numéricos legales o normativos impuestos desde las Comunidades Autónomas o desde las corporaciones locales. El legislador estatal, no ha creído conveniente que la Ley de Bases regulara la naturaleza, composición o régimen jurídico de los grupos locales, y se ciñe a llamar a estos colectivos para que tengan necesariamente en todo el territorio nacional una finalidad: ser referentes para los repartos de votos en diversos órganos municipales. Todo lo demás queda a expensas del legislador autonómico. Sin duda el mayor problema que se plantea es que tanto la Constitución como las leyes estatales no señalan con nitidez un camino para predicar una naturaleza jurídica común del fenómeno del grupo local. ¿Una ley autonómica podría decir que los grupos locales son órganos de la corporación, mientras otra de la Comunidad limítrofe podría señalar que es una asociación de concejales o diputados provinciales?

La regulación de la Ley de Bases permite que las Comunidades Autónomas puedan configurar normativas que traten el hecho del grupo político, su naturaleza, composición y competencias, de manera absolutamente distinta, siempre que respeten por un lado el derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos³ y por otro lado, que vigilen el imperativo de los arts. 20.3, 32.3, 46.2.e), 73.3 y 116 LBRL.

b. La cuestión de confianza en las autonomías locales.

En la LO 8/99 de 21 de abril se encuentra la introducción de la cuestión de confianza en ayuntamientos, diputaciones y cabildos (arts 197, 197 bis, 201.7 II y 207.4 LOREG). Este cambio destila una decidida apuesta por la adopción de una figura típicamente parlamentaria al ámbito de las corporaciones locales, introduciendo mecanismos impensables hace unos años en ese nivel territorial.

La exposición de motivos de la LO 8/99 de reforma de la LOREG señala la necesidad de buscar un nuevo mecanismo para resolver crisis institucionales por

3. Puede ser que de cara a la efectividad de los derechos fundamentales contenidos en los dos apartados del art. 23 CE, no sea relevante que en Extremadura un grupo municipal se pudiese constituir con dos miembros o en Aragón con tres; o que se disponga que sus portavoces pudieran llamarse mandatarios en una región, o delegados en otra. Pero quizá importe que las atribuciones de unos y de otros varíen de una Comunidad Autónoma a otra, por ejemplo que una ley autonómica permita a los grupos de las corporaciones que están en su territorio pedir como tales una comisión de investigación, mientras que en otra Comunidad se dispone que pueda ser un corporativo individualmente.

la falta de acuerdo en torno a temas esenciales de la localidad o la provincia (o la isla) e introduce varios artículos para regular la cuestión de confianza local: el 197 bis LOREG para los municipios, el art. 207.4 para las provincias y el 201.7 II para las islas. La cuestión de confianza reuniría los siguientes caracteres:

1. Según el art. 197 bis 1 LOREG, tendrá que ir vinculada a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales (en ayuntamientos), los planes generales de ordenación urbana (en ayuntamientos) o los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (en las diputaciones e islas). Demanda el quórum necesario según la LBRL para cada tema (art. 197 bis 2). La mayoría pertinente es, por tanto, variable.

2. Si en torno al asunto sobre el que se plantea la cuestión, no se produjese el acuerdo de pleno (ha de figurar expresamente la existencia de la cuestión en el orden del día), el presidente cesará automáticamente (art. 197 bis 4).

3. Habrá que elegir un nuevo presidente según las reglas generales del art. 196. El cesado no será cabeza de lista y ocupará su puesto como tal el siguiente, a efectos de la elección (art. 197 bis 4).

4. Límites: los presidentes no pueden plantear más de una moción al año, ni más de dos en el mandato, tampoco en el último año del mismo ni cuando exista una moción de censura presentada contra ellos (art. 197 bis 6 y 7). Por su parte los corporativos no podrán plantear una moción de censura contra el presidente de la corporación local en los seis meses siguientes a la votación de la cuestión ni tampoco votar contra el documento vinculado a la misma (art. 197 bis 8).

5. Excepciones: la cuestión asociada a los presupuestos generales anuales reviste una destacada especialidad. El art. 197 bis 5 LOREG señala que se entiende otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde votado el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura o presentándose ésta, no prospera. Se trata, una vez más, de deshacer un enredo institucional generado en los intentos de los opositores de penalizar a los presidentes de las corporaciones no votando los presupuestos elaborados por su gobierno pero sin plantear una alternativa global. El legislador procura que el alcalde o presidente censurado no caiga (precisamente tras plantear una cuestión de confianza dirigida a clarificar la situación de apoyo o rechazo de su gestión) ante el rechazo del presupuesto a no ser que exista una alternativa coherente que ejecute otra planificación de ingresos y gastos.

En resumen, estamos también ante un nuevo procedimiento de cambio en la presidencia de las corporaciones⁴.

4. En junio de 1999, El profesor Presno Linera opina sobre la reciente regulación de la cuestión de confianza a través del foro de debate “(c) *Debates Constitucionales*; Depósito Legal: AS-1053-99 <http://constitucion.rediris.es/revista/dc/Portada.html>” :

1º El párrafo primero del apartado 8 del nuevo artículo 197 bis dispone que “los concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el Alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo”. Es necesario añadir que en el apartado 1º de dicho artículo se dice que “el Alcalde podrá plantear al Pleno una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación o modificación de cualquiera de los siguientes asuntos: a) los presupuestos anuales; b) el reglamento orgánico; c) las ordenanzas fiscales; d) la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal”. Pues bien, llama la atención de ese primer párrafo que se condicione, durante seis meses, el planteamiento de una moción de censura al voto expreso del concejal a una cuestión de confianza, cuando esta última está exclusivamente conectada a un asunto concreto, si bien de reconocida relevancia (presupuestos, ordenanzas...), mientras que la moción de censura puede estar motivada en un asunto de igual o mayor gravedad y, además, desligado de ese respaldo explícito al asunto objeto de la cuestión de confianza. Es cierto que no se impide el triunfo de la moción de censura, pues, en este párrafo, únicamente se le impide al concejal firmarla, pero no respaldarla, y además durante un breve plazo (seis meses). Pero también es verdad que las firmas requeridas para el planteamiento de esa moción son muchas (la mayoría absoluta, según el artículo 197.1.a), en la nueva redacción que le otorga la LO 8/1999), y con esa limitación se puede conseguir que la moción no triunfe, no porque carezca de votos para ello, sino de firmas para debatirla.

En todo caso, a nuestro modesto entender, aquí los problemas no son de constitucionalidad, sino de articulación técnica de los mencionados instrumentos, no previstos en la Constitución para los gobiernos locales y que pueden incidir de manera relevante en la estabilidad de los mismos.

El segundo punto se suscita a propósito del párrafo segundo de ese mismo apartado 8: “Asimismo, durante el indicado plazo, tampoco dichos concejales podrán emitir un voto contrario al asunto al que se hubiese vinculado la cuestión de confianza, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en tal ocasión. Caso de emitir dicho voto contrario, éste será considerado nulo”. Es decir, que el voto de un concejal a favor de la aprobación de la cuestión de confianza condiciona el sentido futuro de su voto respecto al asunto objeto de la cuestión hasta el punto de que no puede emitir posteriormente (durante seis meses) un voto de signo distinto, y si lo hace “éste será considerado nulo”. Desde luego no parece que esta disposición sea muy respetuosa con el estatuto del cargo público representativo propio del concejal pues, por decirlo con muy pocas palabras, se estaría limitando su libertad para participar en la adopción de una decisión del órgano representativo al que pertenece, siendo esa libertad uno de los derechos sustantivos esenciales al desempeño del cargo representativo, limitación que carece de cualquier fundamento constitucional, incluso si se pretende justificar en aras a favorecer la gobernabilidad o facilitar la capacidad de trabajo de la institución –argumentos esgrimidos en su día por el Tribunal Constitucional (STC 75/1985) para respaldar la constitucionalidad de la barrera electoral–. Dicho con otros términos, con el mencionado precepto se estaría petrificando temporalmente la voluntad del concejal, con la garantía de la sanción jurídica de la nulidad del voto contrario, impidiendo así que el cargo electo desarrolle un acto de carácter personal e indelegable para el que se le reconoce constitucionalmente plena libertad. El derecho a tomar parte en condiciones de igualdad en los asuntos públicos (es decir, con la misma libertad que los demás concejales para votar a favor o en contra en un determinado asunto) está integrado en el *status* propio de cada cargo y aquí resulta constreñido por esta previsión legislativa, que sería contraria al artículo 23.2 de nuestra Norma Fundamental, dado que el respeto a la igualdad en el voto de los representantes es la consecuencia lógica de la igualdad de voto de los ciudadanos y, por eso mismo, contribuye a la expresión en sede representativa del pluralismo político, valor

c. Los cambios en la moción de censura local.

El planteamiento de las mociones de censura en muchas localidades de nuestra geografía se acompañaba, lamentablemente, de una inacción del alcalde mocionado que no convocaba el pleno necesario para discutirla. El asunto acababa en los tribunales ordinarios que hacían cumplir las disposiciones al efecto obligando a la consecuente votación, pero la moción sufría un retardo cuando menos de meses y en algún caso concluía antes el mandato de la corporación. La LO 8/99 remedia este problema estableciendo el siguiente procedimiento:

a) Las firmas de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación y el resto de requisitos legales son comprobados por el secretario de la institución, que extiende una diligencia acreditativa (art. 197.1.b LOREG).

b) Tras esa evaluación del funcionario público, que adquiere un notable protagonismo, se presenta la moción diligenciada con las firmas acreditadas en el registro general de la corporación, produciéndose *ex lege* la convocatoria del pleno donde ha de ser debatida y votada para el décimo día hábil a partir del siguiente a su registro, a las doce horas (art. 197.1.c LOREG).

c) El pleno es presidido por una mesa de edad (en la que no estarían aunque les correspondiese ni el candidato ni el alcalde), junto con el secretario (art. 197.1.d), que dará lectura a la moción y la palabra al candidato, al alcalde y a los portavoces de los grupos. Por último se vota (art. 197.1.e).

d) Como sucedía antes de la reforma, el voto favorable de la mayoría absoluta genera la proclamación como alcalde del candidato asociado a la moción. Igual sucede en la diputación provincial.

En esta regulación aún queda pendiente algún tema. Así, las únicas mociones de censura que no se toman en consideración a efectos de la limitación de una por mandato contenida en el art. 197. 2 LOREG son aquellas que no cumplieran los requisitos del art. 197.1.b; es decir, la no acreditación de las firmas de los mocionistas. Por ello, al ser obligatorio que ante la presentación en regla, pase lo que pase habrá debate y votación, la firma es un camino sin retorno para el representante que le impide por el resto del mandato el ejercicio del derecho a censura con independencia del resultado final de la moción.

éste de rango constitucional y al que no cabe imponer objetivos, perfectamente legítimos pero sin ese mismo rango, como la racionalización del gobierno municipal o el fomento de la gobernabilidad.

Otra nueva mejora en la LOREG está constituida por la aclaración de las mociones de censura en los municipios con régimen de concejo abierto: ni la LOREG, ni ningún otro texto legal contemplaban la posibilidad de la moción de censura contra el alcalde, como señalaba el acuerdo de la Junta Electoral Central de 10 de septiembre de 1990. Es difícil hablar en torno a este peculiar régimen organizativo de moción de censura pues el ordenamiento asocia esta figura a un mecanismo de confianza que juega en el seno de una asamblea de representantes con un órgano ejecutivo. En el concejo abierto, cabría hablar de simple remoción del cargo, cuando la mayoría de los vecinos no estuviese de acuerdo con el alcalde. El conjunto del sistema electoral local tiende a la estabilidad de los mandatos durante cuatro años y ese principio general de permanencia dificultaría la admisión de relevos en la alcaldía sin otro requisito que el cambio de opinión de los vecinos. Se podría entender, sin embargo, que es posible la remoción por el principio del acto contrario, siendo la única objeción esgrimible frente a esta postura la quiebra de la duración del mandato de la corporación, algo que aquí no entra en juego al no haber corporativos.

El legislador estatal dispone tras la reforma de la LOREG de 1999 que la moción de censura es trasladable a los concejos (art. 197.4):

- la moción la presentan los electores del concejo, pudiendo ser candidato cualquiera de ellos;
- el secretario del concejo convoca a los vecinos del modo usual, sin necesidad de notificación personal (si no es ese el mecanismo habitual);
- en la sesión sólo intervienen el candidato y el alcalde;
- por lo demás, se aplican las reglas generales de la regulación de la censura local.

La legislación autonómica admitía desde principios de los años noventa las mociones de censura (art. 61.2 Ley 3/91 de Castilla-La Mancha, art. 36.3 de la Ley 3/93 de La Rioja y art. 75 de la Ley 1/98 de Castilla-León que remite a la normativa sobre sustitución de alcaldes de entidades locales menores)⁵. La reciente Ley 7/99 de 9 de abril de Administración Local de Aragón remite a la legislación electoral general en este tema (art. 47.3).

5. Sobre este tema: Trujillo Pérez, A. J.: *La moción de censura en las entidades locales*, Diputación de Valencia, Civitas, Madrid, 1999, pág. 129 y ss.

d. El nuevo acceso de las autonomías locales al Tribunal Constitucional.

Ante una inmiscusión en el ámbito de la autonomía local proveniente del Estado o de la Comunidad Autónoma se plantea el problema acerca de cuál es el cauce para reaccionar desde la corporación o corporaciones afectadas. En la mayor parte de las ocasiones, estamos ante controversias de carácter competencial, cuya causa es la capacidad legislativa de los entes territoriales superiores que en distinta medida inciden sobre la autonomía local. Ello no les puede originar el olvido del respeto hacia aquellas materias que gozan de un acentuado carácter local y que, por tanto, no pueden ser sustraídas de las corporaciones locales sin una razón de peso o motivo suficiente⁶. Además, en los últimos años, la Unión Europea puede también invadir con escasos frenos las competencias locales, sin que tenga porqué saltar el resorte defensivo de la garantía institucional a no ser, en opinión de Barnes, que la invasión competencial sea enorme⁷. En otros muchos casos, la afectación a la autonomía se produce por actos sin fuerza de ley.

Para responder a los actos sin valor de ley se puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. La jurisprudencia del Tribunal Supremo de los primeros años ochenta no dejaba clara la legitimación de las corporaciones locales para impugnar este tipo de disposiciones, hasta que en una de sus resoluciones reconoce la posibilidad de impugnar a los entes locales partiendo del art. 24.1 CE, que impide que se pueda aceptar la indefensión de cualquier persona física o jurídica, lo que viene a “(...) permitir al municipio la plena defensa de sus intereses (...)” con la “(...) posibilidad de impugnar una disposición de carácter general cuando incida en sus propias competencias (...)” (Sala especial de Revisión TS, STS 4 de junio de 1985). El legislador dejó clara esta posibilidad en ese mismo año a través del art. 63.2 LBRL.

El recurso de amparo, que fue defendido por algunos autores como mecanismo de reacción, ante ataques a la autonomía local (se parte de la base que la autonomía local es una consecuencia del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, y de aquí se puede deducir su posible alegación por sustitución de los vecinos *ex art.* 23 CE), ha sido negado como medio de impugnación en manos de las corporaciones (AATC 269/83 o 233/84). Tras la promul-

6. Barnes, J.: “Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución”, en AA VV: *Anuario de Gobierno Local 1997*, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, 1997, pág. 96. En el mismo sentido: Ortega Álvarez, L.: “El Principio de Proporcionalidad como garante de la Autonomía Local”, en AA VV: *Anuario de Gobierno Local 1997*, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, 1997, pág. 111 y ss.

7. *Subsidiariedad y autonomía local...*, pág. 90.

gación de la Carta Europea de la Autonomía Local, que en su art. 3 atribuye a las entidades locales la organización y gestión de sus propios asuntos en beneficio de sus vecinos como directos representantes de los mismos, podría pensarse como hace Ortega Álvarez en una fundamentación adicional de esta teoría: la entidad local podría sustituir procesalmente a los ciudadanos en la defensa del derecho del art. 23 CE, conculcado al afectarse la autonomía local⁸. El Tribunal Constitucional se ha inclinado hacia el criterio de negar el acceso a las corporaciones en defensa de su autonomía utilizando el recurso de amparo⁹. En otros países del continente, como sabemos, existen mecanismos de impugnación directa, como es el caso del recurso de amparo en Alemania a partir del art. 93.4 de la Ley Fundamental¹⁰. La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por LO 7/99 no cambia el panorama descrito respecto de la impugnación de actos sin valor de ley.

El cambio fundamental tras la reforma es, como ya sabemos, la posibilidad de acceso al tribunal para la impugnación de leyes bajo determinadas condiciones:

Situación hasta 1999. Para responder a los actos con fuerza de ley, no ha cabido hasta el momento el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, a no ser que el interés de las corporaciones fuese asumido voluntariamente por alguno de los sujetos legitimados. Las posibilidades de acudir al alto tribunal, pues, han sido sólo indirectas: una era mediante petición formal a los sujetos legitimados, a través de la denominada Comisión Nacional de Administración Local, para que planteasen un recurso de inconstitucionalidad (art. 119 LBRL); y otra era el control indirecto a través de la impugnación ante los tribunales ordinarios de los actos concretos en los que se plasmaban las disposiciones controvertidas o presuntamente lesivas de la autonomía local, realizando el tribunal correspondiente el juicio de constitucionalidad o en su caso, planteando una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

A la vista de lo expuesto, los entes locales territoriales no han gozado, en defensa de su autonomía, de un acceso directo al Tribunal Constitucional para

8. Ortega Álvarez, L.: "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español". En *REALA*, nº 259, 1993, P. 493. En base a Parejo Alfonso, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, pág. 150.

9. Pérez Tremps, P.: "Autonomía local y procesos constitucionales". En AA VV: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Ed. INAP-MAP. 1997. Pp. 67 y 68.

10. Sobre este cauce: González Beilfuss, M.: "El recurso de Amparo Municipal en la República Federal de Alemania". En AA VV: *Anuario del gobierno local 1997*. Ed. Marcial Pons-Diputació de Barcelona. Madrid, 1997, pág. 291 y ss. Existe desde la Constitución de Weimar (art. 19).

cuestionar las normas con rango de ley. La Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante CEAL), exige en su art. 11 que las corporaciones locales tengan acceso a los recursos jurisdiccionales para asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación, pero no obliga a los países firmantes que faciliten el acceso directo a los tribunales de garantías constitucionales. Sin embargo las corporaciones solicitaron el acceso directo a través de una petición de la Federación Española de Municipios y Provincias. Los representantes de los municipios asociados a la FEMP, pedían la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para hacer posible el acceso vía art. 161.1.d) CE, es decir, que tuviera el Tribunal atribuida por su Ley Orgánica la capacidad de recibir algún tipo de recurso en defensa de la autonomía local.

Esta petición tenía sus inconvenientes, ya que la voluntad del constituyente de construir un mecanismo *ad hoc* para luchar contra las normas inconstitucionales excluyó como sujeto legitimado a las corporaciones locales. Desde la FEMP se sugería que, al menos, las administraciones locales gozaran de la posibilidad de dirigir quejas al Tribunal para que actuara de oficio. La FEMP también puso un mecanismo en manos de las corporaciones locales para acudir ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, cuando se vulnerase a través de actos o disposiciones sin rango de ley. Se trataría de un recurso en defensa de la autonomía local, con base en el mencionado art. 161.1d) CE, que demandaría una modificación de la LOTC¹¹.

La doctrina constitucional y administrativa supo responder con diversas propuestas a este problema institucional de reivindicaciones municipalistas. En este orden de cosas, varios autores opinaron sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional. García Roca señalaba que el art. 11 CEAL no exige protección constitucional pero que esta garantía se reclama por la propia dimensión de la autonomía local como garantía institucional. El marco legal es el que define la autonomía local y es necesario un control normativo o una revisión jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional (una especie de conflicto constitu-

11. *Cuadernos de Administración Local*. Febrero de 1998. Edita FEMP, pág. 20. En p. 19 se expone lo que denominan recurso en defensa de la autonomía local. Bassols destaca que para las diputaciones provinciales "(...) constituiría un instrumento capital para el mantenimiento de su identidad, (...)". Bassols Coma, M.: "Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley de Bases de Régimen Local: experiencias y perspectivas". En AA VV: *La provincia en el Estado de las autonomías*. Ed. Diputación de Barcelona-Fundación Pí i Sunyer-M.Pons. Madrid, 1996, pág. 461.

cional) que permita enjuiciar la configuración hecha por las leyes de esta autonomía que es una exigencia constitucional (a partir de los artículos 137, 140 y 141 CE) e internacional (CEAL)¹². El autor apostaba por el reconocimiento de un recurso directo que combatiera lo que él consideraba como un déficit de garantías constitucionales de la autonomía local, advirtiendo de la imposibilidad de articular una acción a partir de los mecanismos del recurso de amparo o del recurso de inconstitucionalidad¹³. Admitía finalmente que el legislador pudiera configurar el acceso de las corporaciones locales al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía, ante los ataques ocasionados por normas con rango de ley, modificando la LOTC para añadir en ella un conflicto constitucional de competencias a instancia de la representación de provincias y municipios, que se podría promover frente al Estado o la Comunidad Autónoma cuando se detectaran en sus actos o disposiciones vicios de incompetencia¹⁴. Font i Llovet propuso un recurso indirecto contra leyes que permitiera conjugar una vía previa en la jurisdicción contencioso-administrativa con un posterior acceso ante el Tribunal Constitucional (aunque reconoce los retrasos que podría ocasionar el conocimiento de este recurso en los órganos del orden contencioso-administrativo, por el exceso de expedientes que en la actualidad soporta)¹⁵. Parejo partía de la inviabilidad de tratar igual a una corporación local y a una Comunidad Autónoma en lo referente al acceso al Tribunal Constitucional, recordando que la autonomía local tiene un carácter puramente administrativo y debía quedar su enjuiciamiento en la órbita de la tutela judicial ordinaria¹⁶. Pérez Tremps, apuntaba que en otros países, como en Alemania, se otorga a los municipios la posibilidad de utilizar el recurso de inconstitucionalidad directo contra leyes que lesionen su autonomía, tanto frente al Estado, como frente a los *Länder* (en los correspondientes Tribunales Constitucionales territoriales). El citado autor detectó también cierta insuficiencia en los mecanismos de defensa de la autonomía local por parte de entidades locales individuales, no estando de acuerdo, sin embargo, con la implantación de una especie de conflicto de competencias puesto que llevaría a incrementar el ingente trabajo del Tribunal Constitucional y sería causa de nue-

12. García Roca, J.: “Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional, ¿Es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?”. En AA VV: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Ed. INAP-MAP, 1997, pág. 21.

13. García Roca, J.: “Sobre la posibilidad...”, págs. 28 y 29.

14. García Roca, J.: “Sobre la posibilidad...”, págs. 51.

15. Font i Llovet, T.: en AA VV : *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Ed. INAP-MAP, 1997, pág. 110.

16. Parejo Alfonso, L.: En AA VV : *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Ed. INAP-MAP, 1997, págs. 128-130.

vos conflictos entre el orden contencioso-administrativo y aquél. Sugería una interpretación de la LOTC por parte del Tribunal, que permitiera la defensa de la autonomía desde las corporaciones locales aunque siguiera sin reconocérselas como partes legitimadas, flexibilizando las personaciones como interesadas y controlando las negativas de los tribunales a plantear cuestiones de inconstitucionalidad solicitadas por ellas. Se mostraba partidario, no obstante, de crear una nueva acción restringida ante los actos con fuerza de ley del Estado y de las CC AA, legitimando para su interposición a asociaciones representativas de municipios o a grandes corporaciones, que tendría un soporte constitucional a partir del art. 161.1.d) CE¹⁷. Jiménez Campo¹⁸ señaló que el recurso adecuado constitucionalmente, en manos de las corporaciones locales, debería tener un carácter mediato (sólo posible tras la intervención del Poder Judicial) e indirecto (con ocasión de la impugnación de un concreto acto derivado de ley que afecte al ente local). Se ejercitaría de la siguiente manera: la corporación afectada habría de solicitar en el transcurso del proceso una cuestión de inconstitucionalidad frente a la ley que atacase su autonomía local y que es la base de aplicación del concreto acto que se debate; y si el órgano jurisdiccional no considera su petición cabrían a su vez dos hipotéticas opciones: o bien que se pudiera articular una queja al TC por parte de la corporación o corporaciones afectadas frente a la denegación o inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad; o bien hacer posible una queja al TC contra la ley una vez que acabara el proceso en la jurisdicción ordinaria y siempre que en todas sus instancias se planteara sin ser atendida la cuestión de inconstitucionalidad. Otros autores alertaban con anterioridad a las peticiones de la FEMP sobre la conveniencia de un recurso en manos de las corporaciones locales¹⁹.

17. Pérez Tremps, P.: "Autonomía local y procesos constitucionales". En AAVV: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Ed. INAP-MAP. 1997, págs. 70 a 72. Otras opiniones en: AA VV: El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local. En *Documents Pi i Sunyer*, nº 3. Fundació Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona 1997. En cuanto a los foros que trataron las propuestas de la FEMP, destacaríamos las Jornadas sobre la CEAL, celebradas en Barcelona del 24 al 26 de abril de 1997, y el curso *El desarrollo del pacto local*, organizado por la UIMP en su sede de Valencia, la tercera semana de noviembre de 1997.

18. Jiménez Campo, J.: "Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español". *REDC*, nº 53, Mayo-agosto de 1998, págs. 33 y ss. También el mismo autor en Groppi, T. (coord.): *Principio di autonomia e forma dello Stato (la parteipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata)*, Giappichelli, Turín, 1998.

19. AA VV: *Las relaciones entre la Administración Local y la Administración de Justicia*. Ed. Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona, 1990. Salas, J.: "La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional". *REALA*, nº 245, 1990. Rodríguez Álvarez, J. M.: *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Ed. Bayer Hnos., Barcelona, 1997. Este último autor (pág. 165) se limita a constatar la imposibilidad de usar el recurso de inconstitucionalidad para este cometido. La mayor parte de opi-

Situación a la vista de la promulgación de la Ley Orgánica 7/99 de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.- Con fecha 22 de abril de 1999 se publica en el *BOE* el mencionado texto legal. De la memoria justificativa extensa que acompaña a la LO 7/99 se deducen dos cuestiones principales: la primera, que cabe constitucionalmente el acceso directo de las autonomías locales al Tribunal Constitucional (en ese sentido se expresa el Consejo de Estado por dictamen de 18 de junio de 1998); y la segunda, que se ha de elaborar una nueva vía de acceso por la imposibilidad de otorgar legitimación a municipios y provincias mediante recursos de inconstitucionalidad, de amparo, cuestiones de competencia y conflictos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas. Estas son las notas principales de la reforma:

1º) La exposición de motivos dice que la autonomía local aconseja que las leyes estatales y autonómicas irrespetuosas con aquélla puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

2º) Con este acceso, según la citada exposición, se perfecciona el mandato del art. 11 de la CEAL que impone la necesidad de un recurso jurisdiccional en manos de las corporaciones locales para asegurar sus competencias y ámbito de actuación.

3º) Entrando ya en materia, sugiere la modificación del Título IV de la LOTC (*De los conflictos constitucionales*) para introducir en él un nuevo conflicto denominado conflicto en defensa de la autonomía local, a partir de la habilitación del art. 161.1.d) CE.

4º) Objeto del conflicto: podrá plantearse el conflicto en defensa de la autonomía local por todas las normas con rango de ley procedentes del Estado y las Comunidades Autónomas que la lesionen (art. 75. Bis. 1 LOTC).

5º) Sujetos legitimados para impugnar: a) Los municipios, provincias e islas cuando sean destinatarios únicos de una ley. b) Cuando la disposición afecte a

niones, apostaron por el acceso directo como remedio de lo que consideraban un “(...) déficit evidente en la garantía de la autonomía de los entes locales”. Rodríguez-Zapata Pérez, J: “Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación”. En AA VV: *Anuario de Gobierno Local 1997*. Diputació de Barcelona-Marcial Pons, 1997, pág. 260. Recuerda que tampoco las organizaciones locales que reúnen especialidades evidentes por su *status* y nivel de atribuciones, como son los Territorios Históricos de Euskadi, pueden impugnar leyes autonómicas o estatales (AATC 1021/87 de 22 de septiembre y 1142/87 de 14 de octubre).

un ámbito territorial en el que se comprendan varios municipios (por ejemplo, una provincia o una comarca), podrán plantear el conflicto una séptima parte como mínimo de los municipios afectados que a su vez han de representar al menos a una sexta parte de la población total afectada. c) Finalmente, cuando la disposición vulneradora de la autonomía local afecte a territorios mayores como una o varias provincias, también estarán éstas legitimadas para plantear el conflicto, siempre y cuando sean al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial al que se dirige la norma legal y representen como mínimo a la mitad de la población oficial del territorio (art. 75 *ter.* 1 LOTC)²⁰.

6º) Inicio de la interposición del conflicto: es necesario que las corporaciones afectadas tomen la decisión de plantear el conflicto en sus plenos, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros (art. 75. *ter.* 2).

7º) Dictamen del órgano consultivo. Antes del planteamiento ante el Tribunal Constitucional es necesario un dictamen del Consejo de Estado cuando el ámbito territorial afectado por la norma legal vulneradora de la autonomía afecte a un territorio de más de una Comunidad Autónoma (o cuando afecte al territorio de una Comunidad que no tiene órgano consultivo), o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma en los demás casos. El dictamen es preceptivo pero no vinculante y debe solicitarse dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley presuntamente lesiva de la autonomía local (art. 75 *ter.* 3 y art.75 *quater.* 1).

8º) Interposición del conflicto. Recibido el dictamen del órgano consultivo, las corporaciones afectadas podrán plantear en el plazo de un mes el conflicto ante el TC, fundamentado jurídicamente. Las asociaciones de entidades locales (la FEMP, por ejemplo) podrán asistir a los entes locales para facilitar el cumplimiento de los trámites (art. 75 *quater.*).

9º) Procedimiento ante el Tribunal Constitucional. El TC puede, mediante auto motivado, decidir la inadmisibilidad del mismo cuando falte algún requisi-

20. Frente a leyes que afecten a Canarias y a Baleares, estarán legitimados para interponer el Conflicto tres cabildos y dos consejos, como mínimo, respectivamente, sin limitaciones de población (nueva DA 3ª.2 de la LO 2/79 introducida por LO 7/99). En el País Vasco, los conflictos de competencia entre los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma se han de solventar por el cauce del art. 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Las Juntas Generales y Diputaciones Forales para los demás casos, están legitimadas del mismo modo que las provincias del régimen común (nueva DA 4ª.2 LOTC). La ley catalana 22/98 de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, reconoce en su art. 7 al Ayuntamiento de esta ciudad la facultad de recurrir ante el Tribunal Constitucional en los términos que marque la ley del Estado, ante vulneraciones de su autonomía.

to legal o sea manifiestamente infundado. Si es admitido a trámite, dará traslado en el plazo de diez días al Gobierno y al Parlamento así como a los poderes legislativos y ejecutivos autonómicos si la norma procediese de una Comunidad. Estos, en veinte días, pueden alegar lo que estimen conveniente. Asimismo el TC solicitará a las partes las aclaraciones que necesite (art. 75 *quinque*).

10º) Decisión del Tribunal. El contenido del fallo del TC declarará si se ha producido una vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada determinando en su caso la atribución de la competencia controvertida y resolviendo si fuera procedente las situaciones fácticas o jurídicas creadas por la lesión. Si la ley vulneradora de la autonomía es considerada inconstitucional, el pleno debe plantearse la consiguiente autocuestión (art. 75 *quinque*. 6)

La valoración de un texto legal reciente, ha de estar sujeta a muchas reservas. Por ello, a modo de reflexión y sin buscar un pronunciamiento de fondo hasta no conocer su aplicación sobre casos concretos, habría que precisar:

1º) La nueva redacción de la LOTC entiende que la garantía constitucional de la autonomía local se protege mejor por medio del acceso directo al Tribunal Constitucional. No obstante sólo se articula una vía de reacción ante las leyes y no ante actos concretos sin valor de ley de los demás poderes públicos.

2º) Es dudoso como argumento para justificar el acceso al Tribunal afirmar que se perfecciona el art. 11 de la CEAL, que sólo exige el acceso de los entes locales a la jurisdicción ordinaria.

3º) De entre las fórmulas política y doctrinalmente propuestas para el acceso al Tribunal se escoge un nuevo conflicto entre órganos, reformando la LOTC.

4º) Como se ha dicho anteriormente, las corporaciones locales, ante vulneraciones que no provengan de norma con rango de ley, deben conformarse con la protección otorgada por los tribunales ordinarios, si bien podrán acudir al recurso de amparo con carácter subsidiario alegando el art. 24.1 CE.

5º) El legislador opta por restringir los sujetos legitimados implantando la necesidad, por regla general, de la agrupación de municipios. Los límites impuestos podían perfectamente haber sido otros. Se desestima que organizaciones estatales (la FEMP, por ejemplo) puedan defender la autonomía y se las relega a un papel auxiliar.

6º) El acuerdo para iniciar el planteamiento del conflicto es considerado de suficiente relevancia como para exigir en pleno una mayoría cualificada.

7º) El dictamen de un órgano consultivo es un modo de enfriar los ánimos jurídicamente belicosos de los responsables municipales que quieran utilizar esta figura como estrategia política. Lo que siempre es positivo pero:

8º) La interposición del conflicto en defensa de la autonomía local sólo es posible después de la respuesta del órgano consultivo lo que puede paralizar durante mucho tiempo la solución del mismo y con ello, profundizar el posible ataque a la autonomía local.

9º) El procedimiento ante el Tribunal no reviste especialidad reseñable.

10º) El hecho de que la sentencia decida sobre la atribución de una competencia controvertida es ciertamente problemático, puesto que no parece nada claro equiparar la solución de este conflicto en defensa de la autonomía local con los habituales conflictos positivos de competencias. En este caso más que de realizar una atribución competencial se trata de una comprobación de la constitucionalidad de la ley que afecta a una garantía de la Carta magna, o una reacción similar a la de una persona física o jurídica que, tras ver vulnerado su derecho fundamental, acude cuando procede al Tribunal Constitucional (en este caso lo afectado es una garantía constitucional).

En resumen, estamos ante un primer paso de contestación a las peticiones de las corporaciones locales dentro de un programa más amplio de potenciación municipal. Font i Llovet destaca sobre la posibilidad de los entes locales de recurrir ante el Tribunal Constitucional que: “ahora queda al descubierto la retaguardia del sistema político interno de las Comunidades Autónomas”²¹.

.....

Los temas de interés dignos de comentario no se agotan con los cuatro propuestos pero seguramente sí son éstos los más importantes desde el punto de vista institucional y organizativo de las corporaciones locales. Los cambios rese-

21. VV AA: *Anuario del Gobierno Local 1998*. Diputació de Barcelona-M.Pons. Madrid, Barcelona, 1999, pág. 54. Un análisis del proyecto de reforma de la LOTC en pág. 47 y ss.

ñados sugieren, al menos, un resurgimiento de la preocupación por el nivel territorial local tras años de protagonismo político, normativo y científico de los temas autonómicos. Nos aventuramos a pensar que las inacabables demandas ciudadanas, al proyectarse con más fuerza y vehemencia frente a los mandatarios locales, generarán la necesidad de nuevas competencias, fuentes de financiación e instrumentos ordenadores que las leyes tendrán que estructurar.

III. ESTUDIOS SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES

SUMARIO

- *Enrique Belda Pérez-Pedrero, “El derecho a la libertad y a la seguridad personal”*
- *Tomás Vidal Marín, “El derecho de petición”*

EL DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD PERSONAL

Enrique Belda Pérez-Pedrero

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

SUMARIO

- A.- *Consideraciones generales*
 - a) *Derecho Histórico y Comparado*
- B.- *Titularidad del Derecho*
- C.- *Contenido y ámbito protegido*
 - a) *Contenido esencial*
 - Detención, Privación de Libertad y otras posibles figuras que suspenden la libertad física*
 - b) *Desarrollo legal*
 - Respecto a los Derechos del detenido*
 - Respecto a quienes pueden efectuar la detención y bajo qué causas*
 - Respecto de la prisión provisional y la privación de libertad tras sentencia*
 - Respecto de la privación de libertad en los internamientos consecuencia de hechos distintos al delito*
- D.- *Límites y conflictos con otros derechos*
- E.- *Garantías generales y jurisdiccionales*
 - a) *La reserva de ley*
 - b) *Otras garantías generales*
 - c) *Protección específica: el mecanismo constitucional de habeas corpus frente a la detención*
 - d) *Amparo judicial genérico y amparo constitucional*
- F.- *Suspensión*
- G.- *Apéndices*
 - a) *Jurisprudencia*
 - b) *Legislación*
 - c) *Bibliografía*

Art.17 CE: 1.- Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.

2.- La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.

3.- Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca.

4.- La ley regulará un procedimiento de “habeas corpus” para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional¹.

A.- Consideraciones generales

El derecho a la libertad y la seguridad personal recogido en el art. 17 de la CE protege con carácter general una de las facetas del bien más preciado de la existencia humana. La libertad en sí del individuo tiene múltiples manifestaciones, algunas de las cuales tienen expreso reflejo en otros artículos del Título I, como por ejemplo, la libertad deambulatoria o de fijación de residencia. La referida en el art. 17 es la más básica y esencial: se trata de la propia disposición, de una capacidad de gobierno personal, que a la vez constituirá un requisito imprescindible para el ejercicio de otras libertades y derechos. Ahora bien, es la protección de una realidad física o corporal, no de la capacidad genérica de ser libres, que puede encontrar su referente en el valor superior Libertad, del primer artículo de la Constitución. Este carácter personal y concreto, tiene como finalidad la inmediata protección del individuo ante una detención, condena o cualquier otro tipo de privación de libertad que sea injustificada, pero

1. Sobre la elaboración parlamentaria de este artículo: Banacloche Palao, J.: *La libertad personal y sus limitaciones*, McGraw Hill. Madrid, 1996, pág. 25 y ss.

no la protección de lo que genéricamente conocemos como libertad de actuar, como se encarga de recordarnos el Tribunal Constitucional (STC 120/90, caso *Grapo I*).

No es, por tanto, casual el enunciado conjunto de este derecho: “libertad y seguridad personal”. Se intenta con ello resaltar esa vertiente corporal, de carácter personalísimo, que supone estar o sentirse seguro, ajeno a las agresiones externas respecto a la disposición propia. Las facetas espirituales de la libertad, o se contemplan en otros derechos (libertad para crear, expresar, informar, profesar un credo...) o se reflejan con carácter genérico en el valor superior Libertad. En cualquier caso, otras posibilidades de acción, inacción o actuación de carácter físico, tienen sus referentes concretos en artículos como el 19 CE (libertad de residencia y desplazamiento) o el art. 38 CE (libertad de empresa) pero la existencia de estos otros derechos constitucionalizados no priva al derecho a la libertad de su carácter matriz de todos ellos, que son proyecciones de ésta (García Morillo: 1995 pág. 37.).

La Constitución construye el derecho fundamental a la libertad y a la seguridad personal paralelamente al desarrollo de varios aspectos de su negación: la privación de libertad. El art. 17 CE se extiende especialmente en el tratamiento del hecho de la detención y las garantías que esa situación conlleva, así como del mecanismo reaccional en manos de quien sufre una injusta privación del derecho. Como sucede en la mayor parte de los estudios sobre el tema (López Guerra y otros: 1997, pág. 239 y ss), tendremos que explicar el contenido del derecho desde el análisis de sus perturbaciones y desde su vertiente negativa. Algunos no sólo lo explican sino que incluso lo definen como mera reacción ante la detención arbitraria (Morange: 1985, pág. 119).

A diferencia de lo que sucede con otros artículos, y al margen del necesario desarrollo que este precepto demanda, el constituyente perfila una serie de garantías concretas en el mismo artículo, como el plazo máximo de detención o la presencia de abogado en un determinado momento de la privación. De esta forma el nivel protector contenido en este artículo se proyecta con notable fuerza en la actividad legislativa posterior.

a) Derecho Histórico y Comparado.

García Morillo nos recuerda en uno de sus más amenos estudios, que a través de la historia, la más clásica y frecuente agresión a la libertad personal ha sido la detención arbitraria.(García Morillo: 1996, pág. 326). La lectura de los clásicos, especialmente “*Dei delitti e de le pene*”, de Beccaria, nos muestra el

escalofriante panorama de la sociedad del Antiguo Régimen donde la mera denuncia generaba la detención. Evidentemente, por su trascendencia, y como la mayor muestra histórica de negación de libertad, no podemos tampoco olvidar la esclavitud, que desgraciadamente puede que se prolongue hasta nuestros días revestida de variadas relaciones de dependencia personal, territorial o comercial.

Sin volver la vista a tiempos pretéritos, observamos que decenas de países del mundo actual sufren o han sufrido sistemas de total sometimiento a un Estado policial que desconoce las garantías para disponer de la privación de libertad y, lo que es peor, convierten la misma en un paso previo a la desaparición del detenido.

La evolución de los sistemas penales, y con ellos, de los mecanismos protectores de la seguridad personal, provoca un cambio fundamental desde el momento en el que se configura una división de poderes, y los tribunales intervienen en las privaciones de libertad en general y en las detenciones en particular, como órganos separados de los brazos ejecutores del poder público. En la actualidad, las Declaraciones Universales y Convenios sobre la materia, son la pauta de referencia obligada para la interpretación de los preceptos constitucionales que tratan la libertad y la seguridad personal. Por ejemplo los artículos 3 y 9 de la DUDH o el art. 5 del CEDH.

Nuestras anteriores constituciones, que desde la de Cádiz hicieron referencia al mecanismo de *habeas corpus* y a la libertad como principio o valor, no siempre recogían un llamamiento a la libertad física. La Constitución no promulgada de 1856 sugería cierta protección a la libertad con muchas limitaciones, que se va ampliando en los textos de 1869 y en el proyecto federal de 1873. La Constitución de 1931 no aporta nada decisivo (Soriano: 1986, pág. 188). Distinta ha sido la atención al tradicional procedimiento de reacción ante la detención ilegal, el procedimiento de *habeas corpus*, del que tenemos referencias de su nacimiento en el Derecho Anglosajón. En España eran conocidas instituciones similares antes de la unificación, en reinos como Aragón, según relata la exposición de motivos de la actual ley reguladora. Se constitucionaliza en 1812 y se mantiene en 1837, 1845, 1869 1876 y 1931. En Derecho Comparado, el *habeas corpus* es una institución particularmente articulada en su país de origen, la Gran Bretaña, una de cuyas normas esenciales es la *Supreme Court of Judicature Act*, de 1925. También está presente en el art. 31 de la Constitución Portuguesa de 1976.

B.. Titularidad del derecho

El marcado carácter personal de este derecho, ya expresado en el propio enunciado del art. 17.1 CE, genera que la titularidad sólo se atribuya a las personas físicas. No corresponde ni a personas jurídicas ni a colectivos de personas físicas que no tuvieran tal consideración. El Tribunal Constitucional, en la antes mencionada sentencia 120/90, caso *Grapo I* (f.j. 11), advierte que se trata de la libertad física, la que se interpone ante condenas, detenciones e internamientos arbitrarios. Por ello, no cabe su invocación por colectivos, grupos de personas físicas, sociedades, asociaciones etc., que persigan objetivos de carácter general o simplemente un respeto de la idea abstracta del libre albedrío, para lo que tendrán que acudir a otros referentes constitucionales.

Frente a los Poderes públicos la titularidad está latente, pero no siempre se manifiesta. Puede que a lo largo de la vida de una persona no sea necesario esgrimir el derecho ante la ausencia de ataques. Es más, la inmensa mayoría de los ciudadanos de una sociedad democrática respetuosa con los derechos fundamentales, no tiene porqué hacer uso alguno del mismo.

Titularidad de quien cumple condena de privación de libertad.- Quien cumple condena no disfruta de este derecho y recupera su titularidad al salir del establecimiento penitenciario de forma definitiva, y en los términos que marca el ordenamiento, si fuera para disfrutar de permisos de salida. No cabe alegar una vulneración del art. 17 ante la negación de un permiso carcelario (sí apelando a la libertad como valor o a otros derechos, como p.e. al de tutela judicial efectiva. STC 2/97, caso *Fidalgo García*, o STC 75/98, caso *Navarro Moreno*, entre otras).

Titularidad de extranjeros.- Todas las personas físicas, tengan o no la nacionalidad española, disfrutan del derecho a la libertad y a sus garantías en igualdad de condiciones. Las particularidades que pueden ocasionarse respecto de su ejercicio por los extranjeros, como por ejemplo ciertas posibilidades de internamiento, no son otra cosa que consecuencias del desarrollo legal, como veremos más adelante.

C.- Contenido y ámbito protegido

a) Contenido esencial.

La libertad física personal es el bien jurídico-constitucional relevante a proteger en todo caso. Esta libertad decae en ocasiones por la intervención de otras

personas, dotadas la mayor parte de las veces de funciones públicas, que pueden o no tener causa para accionar contra ella. Si tienen causa de intervención justificada, el art. 17 CE y su legislación de desarrollo despliegan una serie de efectos para proteger al sujeto privado de libertad en esa situación excepcional (habilitación de unos plazos, de unos derechos, etc.). Si quienes actúan no tienen causa justificada, esto es, cometen una detención ilegal, el derecho genera unos mecanismos para la restitución inmediata del bien protegido.

Así, el requisito fundamental para actuar sobre el derecho es tener una causa. La ley es el instrumento jurídico que contempla las causas. La enunciación de los motivos que permiten la interrupción de la libertad, en una norma con rango de ley, es aspecto íntimamente relacionado con la seguridad personal expresada en el propio art. 17.1 CE y con la seguridad jurídica del art. 9.3 CE: toda persona ha de saber qué se permite y qué no se permite, en el seno de una sociedad. Evidentemente cuando es la propia sociedad la que elabora el catálogo de causas de detención o de privación de libertad a través de sus propios representantes, se conectará más el sentimiento del sujeto con la regla colectiva.

Aparece sin embargo un problema en tan sencillo enunciado: la concurrencia de las causas no siempre se observa con facilidad. Por ejemplo, ante un hecho cierto como puede ser un delito, puede concurrir la participación de varios sujetos sin que sea siempre posible determinar si tal implicación es relevante para el derecho y exige la detención de algunos de ellos. El Estado de Derecho atribuye al Poder Judicial la capacidad de decidir si concurren o no las causas legales, antes de disponer una privación de libertad de cierta magnitud, o de observar si una de menor magnitud temporal, como puede ser la detención, también se ajusta a ley. Los Tribunales de Justicia no pierden nunca esta capacidad interpretadora de las causas, aunque a veces y con sujeción a límites temporales muy precisos, el poder ejecutivo a través de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (o incluso un particular en caso de flagrante delito), puedan realizar una apreciación de las causas legales objetivas y proceder a una detención.

Detención, Privación de Libertad y otras posibles figuras que suspenden la libertad física.

Detención y Privación de libertad son dos formas distintas de interrumpir la libertad física de la persona. Cuando se irrumpe por primera vez en la misma suele ser por medio de la detención que es una privación de libertad temporalmente reducida. Cuando la privación es resultado de la aplicación de una norma penal, aparejada a un comportamiento tipificado, y que se aplica después de un

proceso con todas las garantías, es temporalmente más extensa y se desarrolla en un establecimiento habilitado para tal fin. Nosotros vamos a ocuparnos seguidamente del hecho en sí de las privaciones de libertad que contempla el art. 17 de la CE y otras formas de interrupción de ésta ajenas al artículo.

a) La detención.

Es la actuación de base legal que generalmente proviene de los poderes públicos, que suspende el derecho del sujeto durante unas horas y genera una situación personal de custodia y dependencia de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado o de policías autonómicas y locales. Es imprescindible el estudio de sus condiciones y configuración, como el propio art. 17 CE hace en los apartados 2, 3 y 4, pues su incorrecto uso es lo que genera la invocación del derecho fundamental que tratamos. Los requisitos para calificar como constitucionalmente adecuada una detención son los siguientes:

- En primer lugar, al tratarse de un modo de interrupción de la libertad, debe tener causa legalmente prevista (art. 17.1 CE) con anterioridad en el tiempo (art. 25.1 CE).

- En segundo lugar, debe ajustarse a un límite temporal que se manifiesta en la Constitución a través de dos mandatos: a) sólo puede durar el tiempo estrictamente necesario (art. 17.2 CE) para la averiguación de los hechos que llevaron a la detención. b) Nunca pueden transcurrir más de setenta y dos horas desde el momento de la detención hasta que el sujeto es puesto a disposición de la autoridad judicial o en libertad. De no cumplirse estos requisitos, puede incluso que una detención que en principio se ajuste a derecho acabe transformándose en ilegal (entre otras STC 224/98 caso *Durán Santiago*).

- En tercer lugar, ha de tener una finalidad preventiva, no punitiva. Se trata de evitar un conjunto de circunstancias que van desde la fuga del presunto autor de un delito a la pérdida de pruebas, dilación de declaraciones etc. La detención es, pues, una medida meramente cautelar, destinada a asegurar el esclarecimiento del delito, evitar la fuga del presunto delincuente y en su caso, asegurar el proceso y sus resultados. Por ello, deben concurrir en ella el conjunto de requisitos y garantías que el Derecho Procesal Penal exige a toda medida cautelar:

1) Partir de unos presupuestos, como son la existencia del delito y su conocimiento (*noticia criminis*), la concurrencia de *Fumus boni iuris*, (aparición de buen derecho, razonable atribución de un hecho punible a una persona determinada) y *periculum in mora* (peligro de fuga, posibilidad de ocultación del suje-

to o sus bienes). Las figuras jurídicas *fumus boni iuris* y *periculum in mora* se pueden construir a partir de indicios no sólo objetivos sino también subjetivos.

2) Debe caracterizarse, también como medida cautelar por una serie de elementos, como la temporalidad o provisionalidad, en este caso con claro reflejo en el propio texto constitucional. Todas las medidas se someten a la regla *rebus sic stantibus* (en tanto sean estrictamente necesarias) y han de desaparecer o transformarse en otras (por ejemplo, el paso de la detención a prisión preventiva). La jurisdiccionalidad, que requiere, aunque no siempre desde el inicio, la intervención y control de un órgano jurisdiccional. Algunos procesalistas añaden que han de tener carácter instrumental (preordenados a la existencia de un proceso posterior) y homogéneo (ser similares a su homólogo definitivo, es decir, en el caso de la detención o la prisión provisional, hablaríamos de medidas homogéneas respecto del resultante definitivo en caso de culpabilidad –la prisión–). Nosotros rechazamos estas dos últimas características en la medida que pudiesen suponer una aceptación anticipada de la responsabilidad del sujeto y de su culpabilidad.

- En cuarto lugar, la situación de detenido genera unos derechos, constitucionalizados en el art. 17.3 CE, que son los siguientes:

- 1) El detenido ha de saber que lo está.
- 2) Debe conocer los motivos de la detención.
- 3) Será informado de los derechos que le asisten en ese momento según la Constitución y la ley, si bien la Constitución expresamente destaca uno: la no obligación de declarar, es decir, el derecho a guardar silencio.
- 4) El disfrute de todos estos derechos ha de ser inmediato a la detención.
- 5) La comunicación de su situación y derechos requiere formalmente un requisito: la claridad. El detenido ha de comprender qué le sucede y qué puede hacer. Por ello es fundamental que los extranjeros cuenten con un intérprete de su idioma si admiten no conocer el español lo suficiente.
- 6) En el momento de la declaración policial o judicial, debe estar presente un abogado. No es necesario que sea el abogado elegido libremente por el detenido, ya que no se trata de la asistencia letrada procesal del art. 24.2 CE, en cuyo contenido esencial sí se incluye la libre elección del representante legal; bastaría con facilitar un profesional colegiado adscrito a un turno de asistencia al efecto (STC 196/87, caso *Art. 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*). Otra cosa es que el desarrollo legal, como veremos, permita esta posibilidad.

Para que pueda hablarse de una detención con todas las garantías, no basta sólo el cumplimiento de los anteriores requisitos. A ellos se suman todos los

expresados en las leyes de desarrollo, especialmente en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a los que aludiremos en el apartado correspondiente.

En otro orden de cosas, entendemos que la detención ante un hecho delictivo ha de ajustarse al Principio de Proporcionalidad, si bien el art. 17 CE no lo establece expresamente. Cada circunstancia concreta de vulneración de la ley, incluso con posibles resultados graves, no puede perder de vista la naturaleza de esta medida. La ponderación de las circunstancias debe conducir a valorar si una detención ha de ser o no en muchos casos respuesta a la *noticia criminis*. El mecanismo de interpretación de los Derechos Fundamentales a través de los Convenios y Tratados Internacionales recogido en el art. 10.2 CE, permite acudir a este principio expresado en el art.18 del Convenio de Roma, de 4 de noviembre de 1950, por tratarse de una restricción prevista con la única finalidad del esclarecimiento del delito, la persecución del autor y la reparación de los daños. Si ello es posible sin necesidad de proceder a una detención o si la magnitud de los daños o la alarma social no lo exige, no será necesario restringir la libertad de los implicados.

La regla interpretativa del art. 10.2 CE nos lleva a recordar la extraordinaria importancia y extensión que este Convenio, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948 y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966 otorgan al derecho a la libertad. Nuestro ordenamiento jurídico cumple con todas las garantías de estos tres textos internacionales, aunque constitucionalmente no se recojan expresamente algunos extremos como la abolición de la esclavitud, reflejada en los tres textos. En ocasiones, las diferencias están más en las fórmulas de expresión que en el contenido: por ejemplo, el Pacto de Derechos Civiles de 1966 exige que el detenido sea llevado ante el juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales “sin demora” (art. 9.3 del Pacto). O como afirma el Convenio de Roma: “(...)sin dilación a presencia de un juez o de otra autoridad habilitada por ley para ejercer poderes judiciales, (...)” (art. 5.3 del Convenio). Otro tema que la Constitución no detalla y si ocupa un lugar destacado en los convenios es el de las garantías ante internamientos y formas específicas de privación de libertad momentáneas en algún caso, o no derivadas del delito, en otros, que más adelante veremos.

La fijación de las causas de privación de libertad, sólo puede corresponder al derecho de cada nación, si bien aquellas no pueden constituir un supuesto incompatible con lo dispuesto en el CEDH, como nos recuerda el TEDH.

b) Privación de libertad.

Una vez que el privado de libertad como consecuencia de la detención, es puesto a disposición judicial² pueden ocurrir dos cosas: o es puesto en libertad, con o sin imposición de medidas cautelares³, o es enviado a un establecimiento penitenciario de forma preventiva o provisional. Esta última medida reviste especial gravedad, ya que supone que alguien que no ha protagonizado como acusado un proceso penal con todas las garantías, puede hallarse en la misma situación que si estuviese condenado, aunque esté sometido a distinto régimen penitenciario.

La prisión provisional.- Se edifica sobre dos deberes estatales, por un lado sobre el deber de perseguir eficazmente el delito y de otro lado sobre el de asegurar el ámbito de libertad del ciudadano (STC 156/97, caso *Arribas*, f. j.4º). Con referencia a la prisión provisional, la Constitución sólo contempla como garantía general la reserva de ley del art. 17.4 CE (“(...). Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.”), siendo la legislación de desarrollo quien regula esta figura. Pero de este precepto, como advierte el Tribunal Constitucional, no puede deducirse que el derecho a la libertad se convierta para este caso en derecho de configuración legal: la prisión provisional ha de contemplarse a la luz de los valores superiores del art. 1.1 CE y del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas del art. 24.2 CE (STC 41/82 caso *J.G.R.* o 158/96, caso *Operación Nécora-Padín*).

También ha de destacarse la conexión entre la reserva de ley *ex* 17.1 CE necesaria para disponer cualquier privación de libertad, y el principio de legalidad penal establecido en el art. 25.1 CE: es necesaria una causa legal previa para sancionar comportamientos como delito. El Tribunal Constitucional señala que la ley que contenga la causa ha de ser previa (exigencia que debemos poner en contacto con el art. 9.3 CE), escrita y contemplar la descripción de un hecho determinado o cierto. (STC 133/87, caso *Crespi*). En cuanto al rango de dicha ley, por llevar aparejada la privación de libertad (limitación de un derecho fundamental) y ser un desarrollo del precepto constitucional situado en el Título I, capítulo II, sección 1ª, parece adecuado atribuir el carácter de orgánica. (STC 31/85, caso *Arresto domiciliario de militar*; 140/86, caso *Control de Cambios*, o 160/86, caso *Ley de Control de Cambios*). No cabe de ningún modo una privación de libertad no acordada sin intervención judicial (art. 25.3 CE).

2. Aunque también cabe que sea puesto en libertad sin ponerse a disposición del Juez.

3. La libertad provisional es una de las medidas cautelares, como afirma el Tribunal Constitucional, a medio camino entre la libertad y la prisión provisional, por la que el imputado debe comparecer periódicamente ante la autoridad judicial. (STC 85/1989, caso *Mier*).

El Tribunal Constitucional establece una serie de garantías para la aplicación de la prisión provisional, una vez comprobada su legalidad:

1º) Que tenga como presupuesto, la existencia de indicios racionales de la comisión de una acción delictiva. Respecto del *fumus boni iuris* es evidente que se demanda al Juez un juicio de probabilidad en la atribución del hecho delictivo de más calado al que se exige a las autoridades que evalúan una detención. La resolución judicial ha de tener una fundamentación suficiente y razonable (STC 44/97, caso *Erkamps*, f. j. 5.). El Tribunal recuerda que además del derecho se afecta el valor superior libertad y el derecho a la tutela judicial efectiva, lo que “(...) no sólo exige resoluciones judiciales motivadas, sino motivaciones concordantes con los supuestos en los que la Constitución permite la afectación de ese valor superior.” (SSTC 2/97, caso , y 43/97, caso *Acha Pinillos*).

2º) Como objetivo, ha de perseguir la consecución de fines constitucionalmente legítimos y congruentes con la naturaleza de la medida: la finalidad primordial es asegurar la presencia del inculpado en juicio oral (STC 157/97, caso *Gómez, Dorado y Bayo*, f.j. 3º). Es claro que los poderes públicos no pueden recurrir a ella para perseguir el delito ya que no constituye una sanción. En ningún caso debe tener finalidad punitiva, o como se puede pretender en determinados comentarios desconocedores de las reglas del Estado de Derecho, un carácter meramente atenuador de la alarma social producida por un delito o para evitar la reincidencia. Ni siquiera se puede justificar exclusivamente por la gravedad de la pena a imponer (STC 146/97, caso *Rosa María Charlín*, ffjj 5º y 7º) En todo momento se ha de compatibilizar el *ius puniendi* del Estado con el derecho a la libertad y con la presunción de inocencia.

3º) Que concurren los requisitos de una medida cautelar: aplicación excepcional, carácter subsidiario y provisional. Es otra medida cautelar de la que pueden predicarse las características que atribuíamos a la detención, si bien su finalidad es más concreta, ya que trata de asegurar la presencia del sujeto en el Juicio Oral.

4º) Que sea proporcionada a la consecución de los fines u objetivos. (SSTC 34/87, caso *Gómez*; 128/95, caso *Responsable de la PSV*, f.j. 3º, o 44/97, caso *Erkamps*).

Prisión tras sentencia condenatoria.- Esta situación no va a ser atendida en profundidad por este estudio, precisamente porque las garantías que acompañan al sujeto se han de buscar fuera del art. 17 CE. Simplemente el preso condenado deja de disfrutar de las facultades emanadas de este precepto hasta finalizar su internamiento.

c) Otras formas de privación de libertad.

Es repetida por la doctrina constitucional, penal y procesal la conocida frase del Tribunal Constitucional: no hay zonas intermedias entre detención y libertad (STC 98/1986, caso *Hernández Rodero-Figueroa*). El alto tribunal se refiere a la imposibilidad de aceptar ciertos tipos de retenciones policiales en las que el intervenido no sabe a ciencia cierta qué derechos le asisten y las condiciones de su momentánea o prolongada indisponibilidad personal. En el próximo apartado, con ocasión del desarrollo legal veremos algunos casos en los que es posible hablar de otros modos de privación de libertad, precisamente porque no constituyen una forma de pseudodetención. A este respecto, nos recuerda que aunque efectivamente no haya zonas intermedias entre la libertad y la detención sí existen situaciones intermedias entre la libertad y la prisión (STC 14/96, caso *Lasheras*).

d) Recapitulación: contenido esencial.

La interpretación conjunta de todo el sistema de garantías sobre las circunstancias perturbadoras de la libertad física, nos lleva a concluir que el contenido esencial es la posibilidad de autodisposición personal a salvo de medidas irrazonables ajenas al ordenamiento. En palabras del Tribunal Constitucional, sería la “(...) ausencia de perturbaciones procedentes de medidas (...) como la detención, y otras similares que, adoptadas arbitraria e ilegalmente, restringen o amenazan la libertad de toda persona de organizar en todo momento y lugar, dentro del territorio nacional, su vida individual y social con arreglo a sus propias convicciones” (STC 15/86, caso *Arenas*).

Tras el recorrido de los preceptos constitucionales, vemos que el contenido indisponible para el legislador es de la suficiente amplitud y entidad como para garantizar un reconocimiento del derecho fundamental incluso sin desarrollo legal. No obstante, como inmediatamente vamos a ver, el legislador dota al derecho de contenidos, mecanismos y garantías adicionales de gran importancia.

b) Desarrollo legal.

Respecto a los Derechos del Detenido.

La Ley de Enjuiciamiento Criminal es el texto que, tras sucesivas modificaciones postconstitucionales, recoge en su contenido los más importantes preceptos para el desarrollo del derecho fundamental a la libertad y la seguridad personal. Respecto de la detención, los requisitos que la Ley procesal penal (arts. 489 y ss. y 520 y ss.) añade a las previsiones constitucionales para un ejercicio correcto de esa medida, tras reproducir la garantía constitucional de imposibili-

dad de detención salvo en los casos y formas previstos por la ley⁴, son los siguientes:

1º) No cabe detención sin delito. Es independiente el grado de autoría del sujeto o el momento en el que se encuentra la realización de la acción típica (evidentemente cabe la previa detención si se detecta en el momento en el que se están elaborando o poniendo los medios para cometer el delito). Más problemático es el supuesto de detención mediando únicamente sospecha. Cuando la iniciativa nazca de las fuerzas de orden público, tendrán que manejar los indicios de una forma similar a la que los tribunales consideran cuando ponderan las pruebas, lo que significa que ha de ser muy evidente la sospecha para permitir la detención. Cuando la sospecha recae en el individuo sin que ni siquiera exista un hecho delictivo, en base sólo a su aspecto, circunstancia social o situaciones similares, la detención es manifiestamente ilegal (TEDH, asunto *Fox, Campbell y Hartley*, de 30 de agosto de 1990).

2º) La información clara y comprensible sobre los hechos que motivan la detención, lleva aparejada una sucinta y provisionalísima calificación del comportamiento del detenido por parte de la fuerza actuante. El idioma de transmisión es el castellano, si bien cabe que quienes desconozcan la lengua por ser extranjeros, o no la dominen en la medida necesaria para formarse una idea de sus circunstancias, puedan pedir de forma gratuita un intérprete (STC 74/87, caso *Intérprete de Vasconia*).

3º) Los derechos que son puestos a disposición del detenido son: el de guardar silencio o no declarar, el no contestar a parte o a ninguna de las preguntas efectuadas por la fuerza actuante en comisaría, el de declarar sólo ante el juez, el de no declarar contra sí mismo y el de no confesarse culpable (art. 520 LECrim).

4º) La información sobre el hecho de la detención, las causas y los derechos ha de facilitarse al individuo de forma reservada. Ha de evitarse el público reconocimiento de quien no ha sido declarado culpable, siempre que las circunstancias de la detención lo permitan, para atenuar los efectos de la desvaloración social que toda detención supone. La reserva en el momento de la práctica de la detención no quiere decir que la misma sea secreta. Antes al contrario, es nece-

4. Art. 489 LECrim: "Ningún español ni extranjero podrá ser detenido sino en los casos y en la forma que las leyes prescriban"

sario comunicar a quien el detenido indique, el hecho de la detención y el lugar donde transcurre. Si se trata de un extranjero con nacionalidad conocida a tenor de sus documentos de identidad, se comunicará a la representación consular de su país. Si es un menor de edad o incapacitado a sus responsables legales o si no son hallados al Ministerio Fiscal.

5º) El abogado al que constitucionalmente tiene derecho, puede ser designado libremente (recordemos que esa posibilidad de elección no era parte del contenido esencial y es la ley la que lo reconoce), si el detenido no lo hace se designa de oficio a algún letrado adscrito al turno de asistencia a detenidos. Cuando en virtud de lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en normas especiales, el detenido está incomunicado, el abogado se le designa de oficio en todo caso. Esta medida judicial pretende que la necesaria confianza entre el letrado y el designante no se convierta en un auxilio al presunto autor de un delito en la labor de ocultación de pruebas o descubrimiento de otros autores. El letrado asiste a las diligencias policiales y judiciales como las declaraciones o la práctica de reconocimientos. El art. 520.4 LECrim enuncia una serie de garantías para asegurar la labor de asistencia, que van desde la prohibición a la fuerza actuante de cualquier indicación respecto al nombre del letrado, a la fijación de un plazo para su llegada a dependencias policiales, que debe ser lo más rápido posible y nunca después de ocho horas. Uno de los momentos más esenciales de la presencia del letrado es la entrevista reservada con el detenido tras el interrogatorio policial, pues es la primera ocasión (al menos en teoría) en la que puede aconsejarle sobre la explicación de los hechos y su enfoque en la declaración judicial. Este derecho es irrenunciable, salvo en dos circunstancias: que transcurrido el plazo no compareciese el abogado y el detenido consintiere la realización de la procedente declaración o reconocimiento; y cuando se trate de delitos contra la seguridad del tráfico. Suponemos que la cantidad y circunstancias de éste último tipo de delitos ha llevado al legislador a la admisión de excepciones para estos casos, cuestión más que discutible, ya que la desinformación que la mayoría de los conductores tiene sobre el rígido sistema punitivo y la gravedad de estos delitos, pudiera llevarlos a desestimar una muy necesaria ayuda ante un delito como otro cualquiera.

6º) Durante las horas que dura la detención no desaparecen el resto de derechos fundamentales del sujeto, en tanto sean compatibles con la privación a la que está sometido. Es claro que no puede ejercitar algunos de ellos, como por ejemplo el de manifestación, reunión o la libertad deambulatoria, pero mantiene algunos otros en la medida de lo posible y con determinadas restricciones; por ejemplo, la libertad de expresión o el derecho a la integridad física, no han de

sufrir menoscabo alguno respecto de su disfrute en el exterior de las dependencias. Otros derechos y libertades demandan una adaptación circunstancial: así, goza de libertad religiosa, pero si quiere ser asistido por un ministro de su confesión ha de requerirse la presencia del mismo por conducto reglamentario (art. 523 LECrim) o si quiere hacer uso de medios de correspondencia, el sujeto también sufrirá alguna restricción si tal derecho perjudicara el fin de la investigación (art. 524 LECrim). Todas estas consideraciones son extensibles a otros regímenes de privación de libertad.

El privado de libertad, como preso o detenido, se sitúa en una posición de dependencia de los poderes públicos que correlativamente coloca a éstos en un grado de considerable responsabilidad respecto de la vida, integridad y garantía de los derechos de los reclusos (STC 120/90, caso *Grapo I*). La legislación de desarrollo, no sólo la ley procesal penal, sino también las normas penitenciarias contienen preceptos que persiguen la protección de todos los derechos y su ejercicio. Un buen ejemplo es la obligación contenida en el art. 521 LECrim sobre separación de los presos en distintas celdas según su edad, sexo, educación o expediente penal. Por último hay que resaltar que en circunstancias extraordinarias, como sucede con el régimen de incomunicación del detenido o del preso, medidas limitadoras de derechos que exigen también soporte legal penal, es posible un amplio nivel restrictivo (arts. 506, 520 bis 2, art. 527 LECrim).

7º) El detenido puede pedir un reconocimiento por parte del médico forense o cualquier otro del que dispongan los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado u otros organismos públicos. Este derecho es de extraordinaria importancia para garantizar la protección del derecho constitucional a la integridad y evitar los posibles malos tratos físicos.

8) La finalización de la detención, acabará con la puesta en libertad o la puesta a disposición judicial en el lugar más cercano a la detención, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la misma (art. 496 LECrim). Hemos de referirnos a la antigua polémica generada por este precepto y el art. 520 LECrim, que reproduce la exigencia constitucional de la puesta en libertad o a disposición judicial lo antes posible y en todo caso dentro del plazo máximo de 72 horas desde la detención. Una interpretación conjunta de ambos preceptos del mismo texto legal es compatible, admitiendo que el plazo de veinticuatro horas es el normal y habitual para la realización de las primeras diligencias policiales y cualquier exceso del mismo hasta el límite de las setenta y dos horas se saldría de lo considerado como tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, del art. 17.2 CE y 520

LECrim, siendo sólo permisible el exceso en extraordinarias y justificadas ocasiones. A modo de ejemplo, encontramos la STC 31/96, caso *Sola Castro*, que estima en su f.j.8º como “demasiado largo” el tiempo de detención antes de la puesta a disposición judicial, que ascendía a veinticuatro horas y treinta minutos, cuando la finalidad de la misma era sólo llevar ante el Juez de instrucción al sujeto. Considera asimismo que superado el plazo de veinticuatro horas es irrelevante, si no hubiera justificaciones, apelar al plazo de setenta y dos horas como justificador de la detención, ya que no puede suplantar al primer plazo, que constituye el tiempo estrictamente indispensable (en este sentido SSTC 206/91, caso *García Consuegra*, y 341/93, caso *Ley de Seguridad Ciudadana*). La valoración del tiempo estrictamente necesario depende de las circunstancias del hecho y del sujeto. Un comportamiento de escasa gravedad, la colaboración del detenido, si el día es laborable, el trabajo gubernativo y en los tribunales, las distancias a los centros de detención, la rapidez en la comparecencia del letrado asistente...; son todos ellos factores a tener en cuenta para evaluar, dentro de esas veinticuatro horas, una posible afección al derecho a la libertad. Tampoco ha sido ajena a la polémica la posible ampliación del plazo de detención para los presuntos implicados en delitos de terrorismo, rebeldía o pertenencia a banda armada por encima de las setenta y dos horas (art. 520 bis LECrim), por el tiempo estrictamente necesario para la averiguación del delito y nunca por más de cuarenta y ocho horas adicionales a las setenta y dos constitucionalmente marcadas. Con ello, puede darse el caso de que un sujeto esté detenido sin ser puesto a disposición judicial hasta ciento veinte horas. La aplicación de este plazo exige garantías particulares: en primer lugar se ha de solicitar por la fuerza actuante dentro de las primeras cuarenta y ocho horas desde la detención al Juez, que la autoriza o rechaza en las veinticuatro horas siguientes. En segundo lugar, tanto la petición policial como la respuesta judicial han de ser motivadas. Lo cierto es que en este caso existe de algún modo una puesta a disposición del juez aunque la prórroga se ampara directamente en el art. 55.2 CE, que fue introducido en la Lecrim por una norma con rango de ley orgánica.

Respecto a quiénes pueden efectuar la detención y bajo qué causas.

Dejamos atrás el desarrollo legal sobre los derechos del detenido, para tratar otras facetas de las precisiones normativas, como el hecho de quiénes pueden proceder a realizar una detención. Con carácter general, hemos de entender que la competencia para ello la tienen los poderes públicos, a través de la administración dependiente del Gobierno por medio del Ministerio del Interior, si se trata de los Cuerpos de la Seguridad del Estado, o dependiente de Comunidades Autónomas e incluso de Corporaciones Locales: policías autonómicas y municipales. La prevención o la respuesta del delito es una competencia derivada de

quienes ejercitan el monopolio del uso de la fuerza en un Estado democrático. La actuación de la autoridad armada puede ser en respuesta a la comisión de un delito flagrante, por propia iniciativa o tras recibir la oportuna orden de la autoridad judicial, pero siempre que concurra una de las siguientes causas legales (art. 490 y ss LECrim):

1º) Se puede detener a quien intente cometer un delito en el momento de ir a cometerlo o cuando lo está cometiendo.

2º) También al fugado de un establecimiento penitenciario, centro de detención o durante su traslado bajo custodia.

3º) Al procesado o condenado en rebeldía.

4º) Al procesado por delito con pena superior a la de prisión menor o quien, procesado por delito castigado con pena inferior, pudiera a tenor de sus antecedentes y circunstancias personales no cumplir con la obligación de comparecer ante el juez.

5º) Al procesado por delito con pena inferior a prisión menor e incluso al no procesado, siempre que concurran las circunstancias siguientes: primera, que la autoridad o agente de policía tenga motivos racionalmente bastantes para creer en la existencia de un hecho que presente los caracteres de delito (no de una falta) y, segunda, que tenga motivos bastantes para creer que la persona a quien desea detener tuvo participación en tal delito (art. 492 4º LECrim). Es lo que más arriba denominábamos como detención por sospecha.

6º) A quien fuera a cometer o cometiese una falta, si no tuviera domicilio conocido ni prestara fianza bastante.

La finalidad última de persecución del delito permite que además de la actuación de las fuerzas de orden público, el hecho físico de la detención pueda realizarlo cualquier sujeto si la causa legal es clara y evidente. Ello ocurre en los casos que hemos enumerado como 1ª a 3ª. La intervención de un particular exige justificar al detenido los motivos que le llevan a efectuar ese comportamiento. En la actualidad, la proliferación de empresas de vigilancia y seguridad de carácter privado, ha de ser objeto de una regulación tendente a conferir efectividad a la actuación de particulares sin menoscabo de los derechos de los ciudadanos detenidos.

Las causas, como señala la jurisprudencia del TEDH, han de tener un carácter exhaustivo. No cabe tampoco que nuestra legislación ampare otras circunstancias ajenas a las enumeradas en el art. 5.1 CEDH (García Morillo: 1995. pag. 61).

Respecto a la puesta a disposición judicial se ha de realizar en el Juzgado de Instrucción más próximo a la detención, y si hay varios el que esté de guardia. Los elementos terroristas se conducen al Juzgado Central de Instrucción. Si la detención es ordenada por un órgano jurisdiccional concreto como consecuencia de un procedimiento sustanciado en él, se pone a disposición del mismo.

Respecto de la prisión provisional y la privación de libertad tras sentencia.

En realidad, la mayor parte de las características que hemos enunciado en relación a los derechos del detenido son predicables en privaciones de libertad temporalmente más amplias. El elemento más diferenciador entre la detención y la privación de libertad es la necesaria intervención judicial previa para la segunda.

- Para la prisión preventiva, la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone en sus artículos 502 y ss. los requisitos y garantías necesarias en su adopción: la alarma social del delito que se investiga o instruye, el comportamiento del sujeto, sus circunstancias personales o económicas, y sobre todo la magnitud del delito a tenor de la pena que lleva asociada. Los márgenes de discrecionalidad judicial son bastante amplios. La prisión provisional no puede prolongarse por más de cuatro años (art. 504 IV LECrim), plazo que cumplido exige una inmediata puesta en libertad, con independencia de cualquier otro tipo de consideraciones, aunque hay otras opiniones que advierten que si el proceso se dilata por la actuación artificial de la defensa al efecto, las demoras provocadas no se tendrán en cuenta para computar plazos (García Morillo: 1996, pág. 331). Este supuesto de hecho es posible por la desesperante lentitud de algunos procesos, pero no lo es que, con una aplicación diligente medianamente normal de las leyes procesales, la defensa disponga de los resortes paralizadores o dilatorios hasta el punto de poder sobrepasar los cuatro años. Llegar a esta circunstancia, supone el más absoluto de los bochornos que pueda protagonizar el Estado de Derecho, tanto para la sociedad, que puede encontrar conviviendo en su seno con total libertad a sujetos peligrosos no juzgados por el mero transcurso del tiempo, como para el preso preventivo, que con independencia de su culpabilidad o inocencia, puede sufrir una vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas reconocido en el art. 24.2 CE y en los Convenios internacionales sobre la materia. La Ley Procesal Penal, no obstante, señala múltiples indicaciones para evitar esta situación, como la declaración general que obliga a los tribunales y al Ministerio Fiscal a la vigilancia para que la prisión provisional no se prolongue más allá de lo necesario o el límite inserto en la prohibición de extender la condena más allá del tiempo previsto en el tipo penal cuya aplicación se baraja en el proceso.

Evidentemente, el tiempo de prisión preventiva se computa a efectos del cumplimiento de la condena que hubiera de ser impuesta, y la inocencia del sujeto genera la responsabilidad del Estado en orden a la reparación de los daños y perjuicios producidos por el mal funcionamiento de sus poderes. La trascendencia de esta medida cautelar exige una escrupulosa sujeción a la ley y un esfuerzo subjetivo de apreciación por parte del instructor, que ha sido objeto de interesantes comentarios penales y procesales.

En cualquier caso, el tema de la aplicación de la prisión preventiva es uno de los que más atención ha suscitado para nuestro Tribunal Constitucional, pues si bien es cierto que el plazo legal de cuatro años no se puede rebasar, también lo es, como hemos ya afirmado, que no todo tiempo inferior de prisión provisional es constitucionalmente aceptable. La Ley de Enjuiciamiento Criminal establece varios límites o plazos máximos iniciales dependiendo de la gravedad del delito enjuiciado y tras ello, admite que, siempre dentro de los cuatro años, quepan prórrogas a esos plazos máximos iniciales (p. e., que una prisión preventiva decretada por dos años pueda ampliarse). Las prórrogas han de ser excepcionales en todo caso y el Tribunal exige: 1º) una decisión judicial motivada y específica que recoja las causas por las que el acusado no ha sido juzgado o indique si la sentencia condenatoria ha sido objeto de recurso⁵; 2º) que la resolución judicial se adopte antes de la expiración del plazo máximo inicial, sin que sea posible la subsanación pasado éste (STC 142/98, caso *Marhuenda*, f. j. 3º, en línea con las SSTC 98/98, caso *Gutiérrez Velasco*; 234/98, caso *Moure*, y 19/99, caso *Quintía*; entre otras).

- La situación de privación de libertad como consecuencia de sentencia firme y condenatoria se desarrolla en el Código Penal, la LECrim y en las normas penitenciarias. Los tribunales ordinarios y, en su caso, el Tribunal Constitucional, evalúan cientos de casos concretos de presuntas vulneraciones del derecho a la libertad como consecuencia de la negación de permisos de salida, cambios de grado, régimen de visitas, ejercicio de derechos en el interior del recinto carcelario, etc. Respecto de la situación personal de ausencia de libertad como consecuencia de la aplicación de un tipo penal, cabe por último decir que no se puede ni debe negar el ejercicio pleno o ajustado a las circunstancias del resto de los derechos fundamentales ni de sus garantías (La Justicia no se detiene en la puerta de las prisiones: SSTC 2/87, 297/93, caso *Pérez Lorenzo*; 97/95, caso *Aguilar Albano* y

5. En caso de alargarse el proceso por recurso contra una sentencia condenatoria, no cabe pensar en una prórroga implícita. Ha de someterse a los requisitos que tratamos. (STC 142/98, caso *Marhuenda*, f.j. 3º c)).

TEDH, caso *Campbell y Fell*, de 28 de junio de 1994), e incluso que en algunos casos se requieran beneficios constitucionales, como por ejemplo la determinación *ex* 25.2 CE de un derecho del interno a un trabajo remunerado que le prepare para la vida en libertad; que ayuden a atenuar los efectos que la pérdida de ella extiende a las facultades derivadas de otros derechos. En todo caso, repetimos que la ausencia de libertad impide hablar de la concurrencia del art. 17 CE.

Al margen de los textos legales aplicables con carácter general, la legislación militar ha establecido otras formas de internamiento punitivo a través de su Ley Orgánica Penal Militar (Código Penal Militar, LO 13/85 de 9 de diciembre). La mencionada norma, por ejemplo, recoge una figura denominada prisión atenuada. La STC 56/97, caso *Perote*, señala que es una privación de libertad a todos los efectos. Varios votos particulares a la misma cuestionan que se pueda extender la regulación y las garantías de la prisión provisional a figuras como ésta o como el arresto del quebrado, los internamientos psiquiátricos..., ya que ello supondría un posible sometimiento a plazos de tiempo, como sucede con la prisión provisional *ex* 17.4 CE.

Respecto de la privación de libertad en los internamientos consecuencia de hechos distintos al delito.

Otras leyes de desarrollo de derechos fundamentales o de preceptos constitucionales, como la LO 7/85 de regulación de los derechos y deberes de los extranjeros en España, la Ley 4/85 de extradición pasiva o la LO 1/92 de protección de la Seguridad Ciudadana; admiten privaciones de libertad no derivadas de la comisión del delito, pero razonables de cara a la protección de bienes jurídicos constitucionales.

1º) La privación de libertad a ciudadanos de otros países o apátridas es tristemente frecuente en los países de la Unión Europea. La Ley de extranjería, LO 7/85, admite que los extranjeros puedan ser internados en centros especiales dependientes de los poderes públicos si no se encuentran en situación legal dentro de nuestro territorio nacional, con la finalidad de devolverlos a sus lugares de origen. Como toda privación de libertad ha de estar prevista legalmente y ser escrupulosa con el contenido esencial del derecho. Sobre esta situación incide a nuestro juicio la limitación temporal máxima de setenta y dos horas del art. 17.2 CE, siempre que no haya sido acordada por un Juez. En ningún caso, a tenor de la ley orgánica, puede prolongarse por más de cuarenta días, sin proceder a la expulsión. Hemos de referirnos a una práctica gubernativa bastante extendida para evitar el cumplimiento de estos plazos: cuando se detiene a un extranjero en situación ilegal se presupone que también entró en España ilegalmente,

expulsándole sin intervención policial⁶. Con ello no hay ningún tipo de garantía para el intervenido.

El Tribunal Constitucional, siguiendo la doctrina del TEDH, señala los requisitos que han de concurrir para la validez del internamiento:

a) se ha de adoptar por resolución judicial motivada,

b) con respeto a los derechos fundamentales de defensa (art. 24.1 y 17.3 CE) y a otras garantías incluidas en el art. 30.2 de la LO 7/85 de 1 de julio (interpretando estos textos legales a la vista del art. 6.3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales),

c) debe existir posibilidad de recurrir la decisión judicial. (TEDH, caso *De Wilde, Ooms y Versyp*, 18 de junio de 1971; STC 96/95 de 19 de junio, caso *Salah y Mokran*). Se trata de que al menos tengan unas garantías similares a las que toda persona tiene ante una detención. En este sentido, también con claridad se expresa la STC 144/90 de 26 de septiembre, caso *Barleycorn*. En cualquier caso, no toda expulsión tiene porqué encontrarse precedida de una privación de libertad. Como vemos, consiste en una medida preventiva y, si las circunstancias del extranjero: familia, posición social, trabajo, etc., no la hacen imprescindible, no se admitirá el internamiento ya que como restricción que es tiene un carácter excepcional (entre otras, STC 115/87 de 7 de julio, caso *Ley de Extranjería* y STC 182/96, caso *Bellalouh*).

Por su parte, las condiciones que ha de cumplir un centro de internamiento, a la luz del RD 155/96 (Reglamento de ejecución de la LO 7/85), son las siguientes (Flores: 1997, pág. 132): a) que no tenga carácter penitenciario, b) que por ello no se encuentren en el mismo lugar otros extranjeros privados de libertad como consecuencia de sentencia condenatoria o prisión preventiva, c) que tenga un servicio de asistencia médica permanente y al menos un trabajador social, d) que sea posible la separación por sexos, y e) que los internados tengan garantizada la comunicación telefónica libre.

2º) En los casos en los que un ciudadano extranjero es reclamado por otro Estado como consecuencia de su procesamiento en aquél, la ley 4/85 de Extradición Pasiva admite que el juez pueda decretar para el mismo una prisión preventiva limitada a cuarenta días y prorrogable hasta otros cuarenta. Es una

6. Eso relatan dos fiscales: Heredia-Puente, M. y Fábrega Ruiz, C. F., en el artículo "Las Privaciones de Libertad en el campo de la extranjería". Rev. *La Ley*. Nº 3960, jueves 25 de enero de 1996.

manera de colaboración jurídica internacional y supone una forma de otorgar al país peticionario el tiempo suficiente para los trámites judiciales y diplomáticos.

3º) Otra posible detención es la provocada por la petición de asilo político en España. La LO 9/94, que reforma la Ley de asilo, admite que se produzca durante el tiempo en que se tramita la solicitud o se recurre su denegación. El Defensor del Pueblo presentó en 1994 un Recurso de Inconstitucionalidad por entender vulnerado, entre otros, el derecho fundamental que tratamos al no existir intervención judicial alguna y contemplar esta detención con el singular e inaceptable término de retención.

Un comentario común para toda privación de libertad de extranjeros cuando se interviene sobre ellos en zonas “internacionales”, como en determinados espacios de aduanas en aeropuertos o puertos: las garantías han de ser las mismas que en cualquier otro lugar. Efectivamente dichas zonas (por ejemplo, las salas de tránsito) se encuentran sometidas al derecho del Estado donde se encuentran.

4º) Cualquier sujeto, español o no, puede ser privado de libertad si es incapaz de gobernarse por sí mismo y esa característica puede afectar al ejercicio de los derechos de los demás (y por qué no, a su propia integridad) de forma grave y relevante. Es necesario para un internamiento de estas características, la concurrencia de los siguientes presupuestos: a) certificación médica suficiente que acredite el estado mental del individuo y su grado de anomalía, b) que el mencionado grado revista una especial gravedad y un potencial peligro, c) que tenga carácter temporal: no se justifica que las afecciones mentales crónicas hayan de ser siempre igualmente peligrosas para los bienes a proteger.

Por razones de necesidad o potencial peligro del sujeto o de terceros es posible el inmediato internamiento, que habrá de comunicarse al juez antes de veinticuatro horas (art. 211 Código Civil).

5º) Los ciudadanos españoles también pueden ser privados de libertad sin concurrencia de un delito, por cualquier otra causa legal dotada de finalidad relevante. En principio, sólo en casos excepcionales parece razonable admitir tan gravosa consecuencia. Nuestro Tribunal Constitucional ha admitido varias circunstancias, como la privación de libertad del jurídicamente quebrado⁷ (STC

7. Ver al respecto: Banacloche Palao, J.: *La libertad personal y sus limitaciones*. McGraw Hill. Madrid, 1996, pág. 443 y ss.

178/85, caso *Arresto del quebrado*), la necesidad de retenciones momentáneas o prolongadas (que se convierten en auténticas privaciones de libertad) para obtener los datos identificativos de un sujeto (STC 341/93, caso *Ley de Seguridad Ciudadana*) o por el riesgo potencial que su estado físico provoca (STC 22/88, caso *Test alcoholométrico*) o la detención del perito o testigo para asegurar su comparecencia en juicio (art. 420 Lecrim). Entre estas medidas, las más frecuentes son las paradas de la Guardia Civil y las policías locales para la práctica del control de alcoholemia y los registros, controles y cacheos en determinadas circunstancias (LO 1/92 de Protección de Seguridad Ciudadana, LO 2/86 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, Código Penal).

Otras posibles pérdidas de libertad de base legal son los internamientos de menores como consecuencia de su situación de guarda (Código Civil) y las limitaciones o privaciones como reeducación ante un delito o por causa de enfermedades infecto-contagiosas (LO 3/86 de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública).

De las circunstancias anteriores quisiera destacar la referida a la solicitud identificación. Cuando una autoridad solicita a un ciudadano que acredite su personalidad y éste no lo puede hacer por carecer de documentos acreditativos para ello, se produce una levísima privación de libertad, en la que el sujeto ha de aguardar a que se comprueben los datos requeridos por otros medios. El problema está en si la autoridad actuante no logra identificar al ciudadano requerido. Procede entonces realizar una serie de diligencias, habitualmente en dependencias policiales, circunstancias en la que el intervenido, parece más bien privado de libertad (STC 341/93, caso *Ley de Seguridad Ciudadana*). Sin embargo, no puede calificarse como detención ya que no concurren sus requisitos. En estos casos ha de existir un especial régimen de garantías para quienes se encuentren en estas circunstancias: a) procede en los casos tasados por la LO 1/92 de protección de la seguridad ciudadana: primero, cuando la identidad de las personas requeridas fuera necesaria para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención del delito (art. 20.1 y 2 LO 1/92) y segundo, siempre que exista sobre ellas una razonada y fundada presunción de que puedan delinquir o hayan cometido una infracción administrativa⁸ (STC 341/93). b) Los motivos de la conducción a dependencias policiales deben registrarse en un libro al efecto con el fin de hacer posible, llegado el caso, un control judicial. c) Las diligencias han de realizarse de forma inmediata y sin dilación alguna, con la única finalidad de identificar al sujeto (STC 341/93).

8. No delito, pues sería causa de detención.

D. Límites y conflictos con otros derechos

El derecho a la libertad está limitado por principios y normas, constitucionales y extraconstitucionales, absolutamente necesarios para el desarrollo de la convivencia social, entre ellos el orden público y la seguridad ciudadana de un Estado democrático. Los poderes públicos han de garantizar en todo momento una situación de respeto hacia la ley. Las actitudes del sujeto al disponer de su propio destino se insertan en un marco de convivencia donde su autodeterminación personal se ha de combinar con el sistema normativo de respeto al conjunto de derechos individuales del prójimo, considerado aislada o socialmente. El Estado, a través del poder ejecutivo responsable de la política criminal y de seguridad intrafronteriza, será el encargado de prevenir o, en su caso, perseguir, toda extralimitación del derecho a la libertad.

Cuando la consecución de este fin genere la necesidad de una detención o de cualquier otra privación de libertad, el citado comportamiento de los poderes públicos se ha de encorsetar dentro de las previsiones constitucionales nacidas del propio art. 17 CE, por lo que puede decirse que el límite a la libertad personal se advierte de inmediato y de forma expresa junto al propio derecho: reconocimiento del derecho-regulación constitucional de sus posibles limitaciones, y en concreto de la detención. A su vez, como vimos, el perfil del límite: cómo, porqué, hasta cuándo... se puede privar de libertad; es parte del contenido esencial del derecho. La intervención limitadora sobre el derecho, como hemos podido comprobar a la hora de repasar medidas preventivas que lo afectan, ha de sujetarse a los patrones generales constitucionales de admisibilidad de límites: por un lado la existencia de un interés legítimo desde el punto de vista constitucional que justifique la restricción, y por otro la realización del Juicio de proporcionalidad (STC 37/98, caso *Filmación de huelguistas*), que consiste en la comprobación de la existencia de más beneficios que perjuicios en la aplicación de medidas limitadoras (juicio de proporcionalidad en sentido estricto), en la constatación de que la medida es capaz de alcanzar el objetivo que se propone (juicio de idoneidad) y, finalmente, que no cabe aplicar otra medida más moderada para alcanzar el mismo objetivo (juicio de necesidad).

Dos sentencias del Tribunal Constitucional, resumen con claridad este conjunto de garantías para una de las circunstancias limitativas, la prisión preventiva: la STC 156/97 y la 33/99. Esta última, en su f. j. 4º, señala que la resolución judicial que imponga la prisión provisional debe contener un juicio de ponderación entre el derecho a la libertad que está en juego y los bienes que intenta proteger con el internamiento. Al coincidir la prisión preventiva con los caracteres

de una pena impuesta tras sentencia, ha de estar alumbrada por el principio de presunción de inocencia, y por ello demanda 1º indicios racionales de imputación de un delito a un determinado sujeto, 2º constatación de la conjura de ciertos riesgos con la aplicación de la medida (evita que escape⁹, que reitere la acción...), 3º que como medida sea excepcional, subsidiaria necesaria y proporcionada (SSTC 128/95 y 62/96). La alarma social no puede ser alegada por los tribunales en solitario como respaldo de la prisión provisional (f. j. 5. STC 33/99, caso *Izquierdo*).

También desde otro punto de vista se puede hablar de límites al ejercicio del derecho. Se trata de perfilar hasta donde llegan todos los derechos que acompañan a las situaciones de privación de libertad: el derecho a la asistencia del abogado, a ser informado del hecho de la detención, las causas... En todos estos derechos encontramos un límite, que no es otro que la persecución del delito cometido, e incluso la atenuación de sus efectos o la reparación del daño. El ejercicio de los derechos del detenido o preso no puede elevarse en todo caso por encima de la necesidad social de reprimir el delito efectuado o prevenir los siguientes, para la protección de los derechos y libertades individuales del conjunto de los ciudadanos. Ello justifica intervenciones limitadoras, evidentemente con base legal, como puede ser la incomunicación que incide en los derechos del privado de libertad por detención, o prisión provisional, con una finalidad preventiva del delito futuro o reparadora del efectuado (por ejemplo, el aviso a un familiar del escondite del dinero robado o impedir un aviso a los cómplices buscados). La incomunicación personal está regulada en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Sin embargo, las consecuencias de la incomunicación, según deducimos del art. 527 LECrim, afectan sólo a los derechos y facultades reconocidos por el legislador, en ningún caso a los derechos relatados en el art. 17.2 y 3 CE.

Finalmente, el derecho a la seguridad personal, no tiene porqué conocer límite alguno, pues es una situación garantizada con o sin libertad física. Puede que una concepción irracional de la propia seguridad genere molestias o peligros al resto de los ciudadanos, sin embargo no parece ningún problema irresoluble a

9. Respecto del riesgo de fuga, el momento de realizar el juicio de ponderación es, o bien cuando se adopta inicialmente esta medida, o bien cuando se decide su continuidad una vez que está avanzada la investigación de los hechos. En el primer caso se puede aplicar atendiendo sólo al tipo de delito y a la gravedad de la pena (STEDH de 27 de junio de 1968, caso *Neumeister c. Austria* y STEDH de 26 de enero de 1993, caso *W c. Suiza*). En el segundo caso, cuando la investigación está avanzada, hay que ponderar el caso concreto del preso y si subsisten las circunstancias generadoras de la aplicación de la medida.

tenor de las leyes: si un ciudadano protege su vivienda, y con ello su seguridad personal y también su intimidad, con medios electromecánicos, sonoros o con animales adiestrados; ha de atenerse a las reglamentaciones urbanísticas sobre construcciones, materiales peligrosos, ruidos, condiciones higiénicas o medioambientales que sean de aplicación, sin que ello pueda considerarse una limitación al ejercicio de su derecho a la seguridad física.

Respecto de los posibles conflictos con otros derechos, sólo cabe decir que no es posible proponer una situación de conflicto y una consecuente ponderación jurídica cuando estamos ante un derecho eminentemente reaccional, con independencia de los contenidos prestacionales que se observan a partir de los mandatos del propio artículo, dirigidos a los poderes públicos, como es el de facilitar asistencia letrada al detenido (Casal Hernández: 1998, pág. 39).

E.- Garantías generales y jurisdiccionales

a) La reserva de ley.

La garantía general reflejada en el propio artículo es la reserva de ley necesaria: 1º) para disponer cualquier privación de libertad (art.17.1CE), 2º) para disponer la forma en que se desarrolla asistencia letrada al detenido (art. 17.3 CE), 3º) para determinar el plazo máximo de duración de la medida preventiva de prisión provisional (art. 17.4 CE) y 4º) para regular el procedimiento garantístico especial denominado *habeas corpus* (art. 17.4 CE). Además, las normas consecuentes a la reserva de ley en los tres primeros casos, como limitadoras de derechos individuales, no pueden tener carácter retroactivo (art. 9.3 CE). A estas reservas de ley también se suma la necesidad de normas con este rango, y en cualquier caso con carácter orgánico (art. 81.1 CE) por tratarse de un derecho fundamental.

La autorización a la ley para que disponga una privación de libertad, no justifica en sí misma el cumplimiento de una garantía. En la elaboración del texto normativo hay que barajar otros principios constitucionales, expresados como mandato en el propio artículo 17 CE o derivados de la jurisprudencia constitucional, como por ejemplo el principio de proporcionalidad en la asociación a un determinado hecho (que no siempre tiene por qué ser delito) de una consecuencia de semejante gravedad (STC 178/85, caso *Arresto de quebrado*). Ello significa que no sería admisible, por mucho soporte legal que tuviera, una ley que permitiese la detención del ciudadano que no deposita en un contenedor su bolsa de basura.

La primera sensibilidad para la detección de un comportamiento como generador de la privación de libertad, está en la propia sociedad, a través de sus representantes en las Cortes Generales. Un segundo mecanismo detector es el Tribunal Constitucional, que a la luz de las reglas de interpretación de los derechos fundamentales, del principio de proporcionalidad y de valores como la Justicia o la Libertad, habría de anular cualquier medida injustificada de carácter limitador.

b) Otras garantías generales.

Junto con la reserva de ley, la propia Constitución también nos facilita otras garantías genéricas respecto de las situaciones de privación de libertad tras la declaración de culpabilidad. En primer lugar, la privación de libertad exige la existencia de una norma penal que tipifique con claridad un comportamiento asociado a una pena (art. 25.1 CE). En segundo lugar, que lo haga con carácter previo (art. 25.1 CE). En tercero, que la privación se efectúe tras un proceso ajustado a la legalidad, tras una resolución judicial motivada y con atención a todos los derechos de carácter procesal del art. 24 CE. Y en cuarto lugar, que tenga un carácter temporal, orientado a la reeducación y a la reinserción social (art. 25.2 CE).

c) Protección específica: el mecanismo constitucional de *habeas corpus* frente a la detención.

El art. 17.4 CE introduce una garantía para el derecho fundamental a la libertad y a la seguridad de extraordinaria importancia. No es usual que un mecanismo protector acompañe constitucionalmente a un derecho, siendo cuestión más propia del desarrollo legislativo. Sin embargo, puede que la significación y tradición histórica de esta figura jurídica y la trascendencia del derecho que repara, inviten a justificar su reflejo constitucional: una de las características externas más evidentes de las dictaduras es la facilidad con la que se efectúa una detención. La circunstancia histórica de la que salíamos en los años de redacción constitucional confiere sentido a este artículo.

Casal Hernández define el *habeas corpus* como “un procedimiento de cognición limitada, cuyo objeto es lograr el restablecimiento del pleno disfrute del derecho a la libertad o de otros derechos que hayan sido desconocidos durante la detención”. (Casal Hernández: 1998, pág. 302). La expresión latina corresponde en realidad a una institución jurídica británica que consistía prácticamente en lo mismo que hoy entendemos en España a tal efecto: el juez pide traer a su presencia al detenido. Claro está que tarde o temprano, a tenor de nuestro ordenamiento, el juez conoce al detenido si antes no es puesto en libertad. Lo

que sugiere esta figura jurídica es una inmediata presencia, una rápida actuación consecuencia de alguna anomalía en la privación de libertad. La finalidad es evitar una detención ilegal, es decir, toda aquella que no reúne los requisitos constitucionales o legales, vulnerando consecuentemente el derecho a la libertad y seguridad personal. En resumen, consiste en una verificación judicial rápida de la detención. Finalmente y antes de entrar en materia, es preciso constatar que en cualquier momento una detención legal puede convertirse en ilegal al evitarse el cumplimiento de una garantía o lo que puede ser más habitual, por superar el tiempo mínimo imprescindible de averiguación (STC 224/98, caso *J.D.S.*).

La ley que desarrolla el art. 17.4 CE es la LO 6/84 de 24 de mayo, basada en cuatro principios consustanciales al fin que se pretende conseguir con esta figura: el principio de agilidad de las actuaciones, que se concreta en la fijación de plazos de intervención brevísimos. El de no formalidad, que ignora cualquier trámite específico e incluso documentado, bastando la expresión de solicitud verbal sin asistencia letrada. El de generalidad, que convierte a esta garantía en un mecanismo ejercitable en favor de todos los detenidos y frente a todos los actuantes. Y el de universalidad, es decir, afecta a toda situación de detención, en todo momento de la misma y a la inobservancia de todos y cada uno de los requisitos legales al efecto.

No es ocasión de reiterar cuando es o no legal una detención, para lo que nos remitimos al epígrafe correspondiente. Sin embargo, hasta que se produce la calificación judicial de las condiciones de la detención, muchas veces no es otro que el propio detenido, o como veremos seguidamente los sujetos legitimados, quienes han de entender que no concurren los requisitos para una detención, lo que a tenor de las circunstancias del momento o de la personalidad de los presuntos delincuentes, confiere un grado de subjetivismo a toda petición que, mal utilizado, puede generar un entorpecimiento de las diligencias policiales y el consiguiente alargamiento de los plazos. Una temeridad a la hora de iniciar el procedimiento conlleva el pago de las costas procesales (art. 9 III LO 6/84), carga que muchas veces no es tal ante la insolvencia del delincuente habitual.

La autoridad judicial competente en conocer el recurso es el Juez Instructor del lugar de detención o desaparición del sujeto (El *habeas corpus* instado por militares y Guardias Civiles se sustancia ante la jurisdicción militar¹⁰ (SSTC

10. En la Jurisdicción Militar es: “(...) el Juez Togado Militar de instrucción constituido en la cabecera de la circunscripción jurisdiccional donde se efectuó la detención”. (art. 2 III LO 6/84).

1/95 y 62/95, casos *Rosa Recuerda I y II*). El procedimiento se insta por el privado de libertad, su cónyuge o pareja, descendientes, ascendientes, hermanos o representantes legales, si se trata de menores o incapacitados. La protección del derecho fundamental, y en especial la irrenunciabilidad del presente, llevan al legislador a conferir al Ministerio Fiscal, al Defensor del Pueblo y al juez competente, la posibilidad de iniciar el procedimiento (art. 3 LO 6/84). A nuestro juicio, más que una posibilidad, es un deber de todos los legitimados que lo conozcan, especialmente del abogado si hubiera sido llamado, pues de lo contrario se está consintiendo un delito de detención ilegal. La ausencia de formalidad en la tramitación permite que para el inicio procedimental baste comunicar al juez el nombre del detenido, el lugar donde se encuentre y las personas que lo custodiarán, si estos datos se conocieren. Lo más importante es relatar los motivos por los que se piensa que la detención no es legal.

El obstáculo fundamental y hasta cierto punto insalvable para la efectividad de este resorte garantístico surgiría con la falta de colaboración de la fuerza pública custodiante. En muchas ocasiones, sólo ésta y el detenido se encuentran en el centro de detención, con lo que a salvo que se pudiese comprobar una mala actuación gubernativa y las consiguientes responsabilidades, todo puede quedar reducido a una confrontación entre la palabra del sujeto y la de la policía, que podría negar en todo momento desde la procedencia de las quejas a la existencia misma de la petición del procedimiento de *habeas corpus*.

Si la petición llegase al juez competente y éste admitiese la solicitud¹¹ una vez oído el Ministerio Fiscal, comienza un breve procedimiento en el que se escucha

11. Es obligada la referencia a la STC 86/96 de 21 de mayo, caso *García Melani*. En el F. J. 10 de la mencionada resolución, el tribunal dice: “Además, resulta inadmisibles que el juzgado hubiese resuelto sin hacer comparecer al detenido. Si existe una privación de libertad, no es lícito denegar la incoación del *habeas corpus*, ya que es de esencia a este proceso especial dirigido a resguardar la libertad personal que “el juez compruebe personalmente la situación de la persona que pide el control judicial, siempre que se encuentre efectivamente detenida” (STC 66/96, F. J. 3ºB). A esta declaración, que viene a decir que la incoación del procedimiento de *habeas corpus* es obligada siempre y en todo caso que se solicite cuando exista privación de libertad, hemos de apuntar dos críticas: la primera, que la LO 6/84 reguladora de esta figura, dice con toda claridad en su art. 6 que: “Promovida la solicitud de “*Habeas Corpus*” el juez examinará la concurrencia de los requisitos para su tramitación y dará traslado de la misma al Ministerio Fiscal. Seguidamente, mediante auto, acordará la incoación del procedimiento o, en su caso, denegará la solicitud por ser esta improcedente.(...)”. Con ello, el juez sólo declarararía la improcedencia cuando no hubiera privación de libertad, lo que es un contrasentido. En segundo lugar, la STC 66/96, caso *Fernandes Soares*, a la que remite esta sentencia que tratamos, no trata de la constitucionalidad de una denegación de la incoación de un procedimiento de *habeas corpus* por incomparecencia física del peticionario, sino de la falta de argumentos de la citada denegación, que se basó en una simple conversación telefónica con el centro de detención sin dar lugar a otras alegaciones y pruebas. La

al actor, o incluso a sus familiares, representantes, así como a los responsables de la custodia. La presencia ante el juez puede ser en la sede del órgano jurisdiccional o incluso desplazándose éste donde se encuentre el detenido. Se valorarán las pruebas propuestas y se realizarán las pertinentes actuaciones, incluida una especie de vista oral, todo ello en un plazo de veinticuatro horas desde la incoación del procedimiento, tras la admisión.

La autoridad judicial puede archivar las actuaciones, negando la ilegalidad de la detención o por contra decidir la inmediata puesta en libertad, solución a la que se llegaría en una clara detención ilegal. Piénsese que no siempre se trata de solventar la procedencia del hecho en sí de la detención, sino del incumplimiento de los derechos aparejados con esa situación: por ejemplo la no lectura de derechos, los malos tratos, la imposición de un abogado... La resolución judicial ha de restituir los derechos del detenido dentro de la necesaria permanencia en ese mismo *status*.

Una posible solución de garantía de estos derechos es el traslado a otro centro de detención distinto, o bajo custodia de otros agentes. En muchas ocasiones, la solución es la puesta a disposición inmediata del juez (puede que sea el mismo que está conociendo del recurso), especialmente obligatoria si transcurrieron los plazos legales. En esto precisamente reside la ineficacia del proceso cuando se trata de la no observación de derechos dentro de una detención en principio procedente: la brevedad de los plazos de puesta a disposición judicial rara vez permite que iniciado este procedimiento quepa volver al centro de detención para finalizar el plazo de las setenta y dos horas que, además, sólo puede ser utilizado excepcionalmente. Lo más sencillo es que se disponga judicialmente del detenido una vez en presencia del órgano judicial.

La situación relatada sólo procede cuando se trata de la actuación custodiadora de los poderes públicos y sus agentes, ya que los particulares que detengan a un sujeto han de ponerlo inmediatamente bajo custodia de los cuerpos y fuerzas de seguridad.

comprobación personal del juez de la situación de (...) la persona detenida que pide el control judicial (...)” f. j. 3. b) STC 66/96, a la que se refiere esta peculiar STC 86/96, no demanda que tal comprobación consista en un encuentro físico con el solicitante.

En cualquier caso, si aceptamos el pronunciamiento del F. J. 10 de la STC 86/96, estaríamos ante una importante novedad de la jurisprudencia constitucional: la obligación de incoar siempre y en todo caso, haciendo comparecer al detenido, a no ser que no hubiera privación de libertad.

Las consecuencias de una detención ilegal no sólo alcanzan a quién la ha sufrido, también a los agentes o particulares actuantes, que estarán sujetos al resultado de las acciones judiciales que correspondan. Si como consecuencia de la detención se han conseguido pruebas respecto de un concreto delito, éstas carecerán de validez si aquella deviene ilegal. En este sentido se ha pronunciado el más alto tribunal (STC 85/94, caso *Jiménez Viaña*).

El *habeas corpus*, no es un medio de obtener compensación o resarcimiento ante una detención ilegal, para ello se ha de acudir a las vías judiciales oportunas (STC 86/96, caso *García Melani*).

d) Amparo judicial genérico y amparo constitucional.

La vulneración del derecho a la libertad por cualquier causa, así como la imposibilidad de ejercicio, el archivo de la petición o la desestimación de la pretensión de *habeas corpus*, puede ser objeto de revisión. Pero ¿por parte de quién?

A diferencia de lo que ocurre con otros derechos, que demandan a partir de lo dispuesto en el art. 53.2 CE un procedimiento para recabar de jueces y tribunales su tutela, que esté presidido por los principios de preferencia y sumariedad; el apartado cuarto del art. 17 advierte especialmente de la necesidad de un procedimiento reactivo frente la agresión a la libertad por una detención ilegal. La legislación de desarrollo de la figura de *habeas corpus* perfila un procedimiento revestido de los mencionados principios, con lo que carece de sentido interpretar que es posible acudir a los tribunales ante una detención ilegal por el camino ofrecido en la ley 62/78 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas. Puede que entonces, la única vía posible agotado el *habeas corpus*, sea el Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional.

El *habeas corpus*, sin embargo, tiene destinada una finalidad correctora de las detenciones ilegales, y no así de otras formas de privación de libertad, como la prisión. Las vulneraciones del derecho en estos casos, habrán de ser atendidas mediante algún procedimiento jurisdiccional ordinario. Entendemos que el cauce adecuado para cualquier pretensión es el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, si bien antes será necesaria la correspondiente reclamación interior ante la administración penitenciaria por la vía señalada en su Ley y Reglamento. El *habeas corpus* tampoco se tiene que utilizar en demanda de compensaciones por una privación de libertad contraria a las reglas constitucionales y legales: la responsabilidad de las autoridades ante una privación de liber-

tad no ajustada a derecho, puede solicitarse a través de los ordenes jurisdiccionales: de la vía penal (SSTC 98/86, caso *Hernández Rodero-Figueroa*, o 31/96 de 26 de febrero, caso *Sola*) o si sólo se pretende un resarcimiento económico, por la vía civil. Indudablemente, si la autoridad gubernativa es la causante, también se puede acudir a la vía contencioso-administrativa (STC 160/91, caso *Riaño*).

F.- Suspensión

El art. 55 CE admite que se suspenda este derecho fundamental durante la vigencia de los estados de excepción y sitio, lo que supone la desaparición de los límites temporales de la detención (art. 17.2 CE), del procedimiento reaccional ante la detención ilegal (art. 17.4 CE), de la reserva de ley en la fijación de las causas de detención (art. 17.1CE) y de la duración de la prisión provisional (art. 17.4 CE). Advierte, no obstante, que sólo durante el estado de sitio se pueden además suspender los derechos del detenido enunciados en el apartado tercero del artículo: en esta circunstancia pública absolutamente excepcional, podrá negarse al detenido la información inmediata y comprensible de sus derechos y las razones de la detención, así como la asistencia letrada.

Mayores complicaciones causa el hecho de admitir que un mandato a los poderes públicos, como es que el detenido no puede ser obligado a declarar, también pueda suspenderse, lo que nos lleva directamente a aceptar interrogatorios coactivos. Evidentemente el límite estaría en un derecho fundamental que ni siquiera a un hipotético enemigo del Estado, por ejemplo un nacional de un país agresor, se le podría negar: el derecho a la integridad física y la prohibición de torturas, tratos inhumanos o degradantes (art. 15 CE). Con ello, ni siquiera en estos casos podría tener sentido la obligación de declarar, o esta podría carecer de contenido al no permitirse los medios coactivos.

Hemos de subrayar que la suspensión de los derechos del art. 17.3 CE sólo es una posibilidad que se introduce o no en la declaración de estado de sitio a tenor del alto grado de gravedad de la circunstancia generadora (art. 32.3 de la LO 4/81 de 1 de junio reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio).

Respecto del estado de excepción, la inaplicación de los plazos máximos para las detenciones, consecuentes a la suspensión del art. 17.2 CE, está limitada por el art. 16 LO 4/81, que afirma la privación de libertad no podrá exceder de diez días. Como acabamos de decir, durante la vigencia de este estado no se pierden

los derechos *ex* 17.3 CE. Las causas de detención se pueden ampliar a todos aquellos casos en los que la autoridad gubernativa considere necesaria la detención de un sujeto sobre el que recaigan fundadas sospechas de que puede provocar alteraciones del orden público. La LO 4/81 también habilita otras garantías: 1ª) la detención habrá de ser comunicada al Juez (distinto a la puesta a disposición judicial) en el plazo de veinticuatro horas; 2ª) el Juez puede recabar información sobre la situación del detenido¹² (art. 16.2 LO 4/81). Se trata con ello de evitar el desconocimiento público del hecho de la detención y atenuar los efectos de la situación de aislamiento del detenido. Ante la posible prolongación de los plazos de detención hay que asegurar el cumplimiento del resto de los derechos.

Al margen de los estados especiales, el art. 55.2 CE permite la suspensión del derecho de todo detenido a ser puesto en libertad o a disposición judicial lo antes posible, y en todo caso antes de setenta y dos horas (art. 17.2 CE), para los casos en los que la detención sea consecuencia de la investigación de los delitos de terrorismo o banda armada. Exige, no obstante, que esta ampliación de plazos máximos sea individual, para casos concretos, y se controle no sólo a través de la intervención del juez, sino también del Parlamento. El precepto en sí es bastante problemático. Nótese que su aplicación constitucional no se circunscribe a los posibles ejecutores, incluso ni siquiera a personas relacionadas con la autoría: puede ser cualquier detenido que a juicio de autoridad pueda estar relacionado con las investigaciones de estos delitos. El Tribunal Constitucional se ha encargado de proporcionarnos una correcta precisión de este precepto en la STC 199/87 de 16 de diciembre (caso *Ley Antiterrorista II*) señalando que no es un instrumento de protección extraordinaria del Estado sino un medio destinado exclusivamente a la investigación de las actuaciones terroristas. En otras palabras, no es un cheque en blanco al que pueda acudir la autoridad gubernativa para camuflar de legalidad la extemporaneidad de una puesta a disposición judicial.

La Ley Orgánica 4/88 de 25 de mayo introduce en la Ley de Enjuiciamiento Criminal los artículos que tratan la ampliación de los plazos máximos de detención, que tuvimos ocasión de ver al tratar el art. 520 bis de la LECrim en el análisis del contenido esencial del derecho, para estos casos de terrorismo y banda armada. Evidentemente que todo exceso del plazo imprescindible para el esclarecimiento de los hechos o en su defecto de las setenta y dos horas, sólo se admite

12. Si, por ejemplo, el Juez competente fuera del Juzgado Central del Instrucción, podría delegar que esta actuación de vigilancia la hiciera el Juez de Instrucción del lugar donde se ubique el centro de detención (art. 16.2 LO 4/81).

por la vía de la suspensión del derecho a partir del art. 55.2 CE, del que este precepto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal es desarrollo legal. Recordemos que es posible sobrepasar el plazo máximo constitucional en otras cuarenta y ocho horas, con carácter de prórroga (art. 520 bis 1 LECrim), siempre que se solicite al Juez por petición motivada en las primeras cuarenta y ocho horas desde la detención, y éste lo autorice por escrito motivado en las veinticuatro horas siguientes; todo lo cual conlleva que en caso de denegación de la prórroga y con ello de la suspensión del derecho fundamental, no se superarán las setenta y dos horas.

G.- Apéndices

a) Jurisprudencia.

TC: Con carácter general el perfil del derecho a la libertad se encuentra, entre otras, en las: SSTC 98/1986, caso *Hernández Rodero-Figueroa*; 120/90, caso *Grapo I*; 14/96, caso *Lasheras*; STC 2/97, caso *Fidalgo*, y STC 43/97, caso *Acha Pinillos*.

El contenido esencial en: STC 15/86, caso *Arenas*.

Sobre el desarrollo legal: SSTC 41/82, caso *J.G.R.*; 196/87, caso *Art. 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*; 58/96, caso *Operación Nécora-Padín*.

La detención y algunas de sus garantías: SSTC 98/86, caso *Hernández Rodero-Figueroa*, y 74/87, caso *Intérprete de Vasconce*. Las consecuencias de la detención ilegal: SSTC 85/94, caso *Jiménez Viaña*, o 224/98, caso *Durán Santiago*. El tiempo que puede durar la detención: SSTC 206/91, caso *García Consuegra*; 341/93, caso *Ley de Seguridad Ciudadana*, y 31/96, caso *Sola Castro*.

Sobre la prisión provisional: SSTC 34/87, caso *Gómez Gómez*; 133/87, caso *Crespi*; 128/95, caso *responsable de la PSV*; 44/97, caso *Erkamps*; 146/97, caso *Rosa María Charlín*, o STC 156/97, caso *Arribas*. Los derechos del preso preventivo: SSTC 2/87 caso *Aramaio*; 297/93, caso *Pérez Lorenzo*, y STC 97/95, caso *Aguilar Albano*. Las garantías de la prórroga de los plazos legales de la prisión provisional: SSTC 67/97, caso *Guerra Dapena*; 98/98, caso *Gutiérrez Velasco*; 142/98, caso *Marhuenda*; 234/98, caso *Moure*, y 19/99, caso *Quintía*.

El internamiento de extranjeros: SSTC 115/87, caso *Ley de Extranjería*; 144/90, caso *Barleycorn*; 96/95, caso *Salah y Mokran*. La detención preventiva previa a la extradición: SSTC 222/97, caso *Rodríguez Saez I*, y 5/98, caso *Rodríguez Saez II*.

Otras formas de privación de libertad: SSTC 178/85, caso *Arresto del quebrado*; 22/88, caso *Test alcoholométrico*; 112/88, caso *Serapia*, y 341/93, caso *Ley de Seguridad Ciudadana*. Sobre la extensión de sus garantías a otras formas de privación de libertad: STC 56/97, caso *Perote*, y 129/99, caso *art. 211. II Código Civil*.

Sobre la reserva de ley: SSTC 140/86, caso *Control de Cambios*, y 127/90, caso *Vargas*.

Sobre el *Habeas Corpus*: SSTC 153/88, caso *Pinacho*; 66/96, caso *Fernandes Soares*; 86/96 caso *García Melani*, y 224/98, caso *J.D.S*. En el ámbito militar: SSTC 31/85, caso *Arresto domiciliario del militar*, y STC 1/95 y 62/95, casos *Rosa Recuerda I y II*.

Sobre la suspensión del derecho: STC 199/87 de 16 de diciembre, caso *Ley Antiterrorista II*.

TEDH: Sobre el concepto de libertad personal: asunto *Engel y otros*, de 8 de junio de 1976. Sobre la reserva de ley, asunto *Ciulla*, de 22 de Febrero de 1989.

Sobre las causas de detención y su interpretación restrictiva, caso *Bouamar*, 29 de febrero de 1988, y asunto *Fox, Campbell y Hartley*, de 30 de agosto de 1990.

Sobre los derechos del privado de libertad: caso *Campbell y Fell*, de 28 de junio de 1994.

Sobre el internamiento de extranjeros: caso *De Wilde, Ooms y Versyp*, 18 de junio de 1971.

Sobre criterios de aplicación de la prisión provisional: SSTEDH de 27 de junio de 1968, caso *Neumeister c. Austria*, y de 26 de enero de 1993, caso *W c. Suiza*).

TJ: Entre las numerosas resoluciones sobre el art. 17 CE destacamos las SSTS de 29 de noviembre de 1984, SSTS de 20 de enero, 1 de febrero, 3 de marzo y 29 de mayo de 1995 y STS de 16 de julio de 1997.

b) Legislación.

Esta materia es tratada en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el Convenio Europeo para la Protección y Salvaguarda de los Derechos Humanos

y las Libertades Fundamentales, de 1950. También es de interés el Convenio Europeo de Extradición de 1957.

El desarrollo legal de la detención y la prisión provisional se encuentra en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. El de otras figuras privativas y restrictivas, en la LO 7/85 de Regulación de los Derechos y Deberes de los Extranjeros en España, la Ley 4/85 de extradición pasiva o la LO 1/92 de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Otras leyes de desarrollo, que abordan privaciones, retenciones momentáneas u otro tipo de asuntos colaterales: Código Penal Militar (LO 13/85 de 9 de diciembre), LO 2/86 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, Código Penal, Código Civil, y LO 3/86 de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.

Las garantías en: LO 6/84 de 24 de mayo, reguladora del *Habeas Corpus*.

c) Bibliografía.

El derecho a la libertad en general, su titularidad y el contenido esencial:

- Barile, P.: *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*. Ed. Il Mulino, Bolonia, 1984.
- Casal Hernández, J. M.: *Derecho a la libertad personal y diligencias policiales de identificación*. CEPC, Madrid, 1998.
- Freixes Sanjuan, T. y Remotti, J. C.: *El derecho a la libertad personal*. PPU, Barcelona, 1993.
- Freixes Sanjuan, T.: "Reflexiones sobre la interpretación constitucional del derecho a la libertad personal". En *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 35, 1993.
- García Morillo, J.: *El derecho a la libertad personal*. Tirant lo Blanch-Universidad de Valencia, 1995.
- García Morillo, J.: *La democracia en España*, Alianza Editorial, 1996.
- López Guerra y otros: *Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch, (3ªed.) Valencia, 1997.
- Morange, J.: *Droits d l'homme et libertés publiques*, Presses Universitaires de France. París, 1985.
- Pace, A.: *Problemática delle libertà costituzionali*, CEDAM, Padua, 1992.

Sobre detención y prisión preventiva:

- Banacloche Palao, J.: *La libertad personal y sus limitaciones*, McGraw Hill. Madrid, 1996.

- Barbero Santos, M. (COORD.): *Prisión provisional, detención preventiva y derechos fundamentales*, UCLM, Cuenca, 1997.
- Climent Durán, C.: *Detenciones ilegales policiales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.
- Díaz-Maroto y Villarejo, J.: “La detención policial: garantías constitucionales”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 374, 21 de enero de 1999.
- González Ayala, M^a. D.: *Las garantías constitucionales de la detención. Los derechos del detenido*, Madrid, 1999.
- Muñoz Sánchez, J.: *El delito de detención*, Ed. Trotta, Madrid, 1992.
- Pérez Gordo, A.: “Libertad personal y prisión provisional en la Constitución, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en los textos legales y Jurisprudenciales”, En *Justicia*, nº 84, 1984.
- También en todos los libros que tratan el derecho a la libertad con carácter general.
- Salido Valle, C: *La detención policial*. Bosch, Barcelona, 1997.
- Otras cuestiones sobre la prisión preventiva: Bermúdez Requena, J. M.: *La prisión provisional tras la reforma operada por la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado*.

Sobre detenciones de extranjeros:

- Belloch Julbe, J. A.: “Los Derechos del Extranjero: el internamiento preventivo y su homologación judicial”, en *Jornadas sobre privaciones de libertad y Derechos Humanos*, Barcelona, 1987.
- Bueno Arus, F.: “Expulsión de extranjeros”. En *El extranjero y la legislación española*, tomo VIII, vol. 2º, Edersa, Madrid, 1988.
- Flores Giménez, F.: “El nuevo Reglamento de Extranjería: ¿una ampliación de derechos?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47 (I), enero-abril de 1997.
- Gimeno Feliú, P.: *Expulsión de extranjeros del territorio nacional*. Ministerio del Interior, Madrid, 1993.
- Miquel Calatayud, J. A.: *Estudios sobre Extranjería*. Bosch, Zaragoza, 1987.
- Sagarra i Trías, E.: *Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España*, Ed. Bosch. Barcelona, 1991.

Sobre intervenciones en la libertad susceptibles de diversos problemas por su calificación o, en su caso, por ser ilegales:

- Casal Hernández, J. M.: *Derecho a la libertad personal y diligencias policiales de identificación*, CEPC, Madrid, 1998.
- Fairen Guillén, V.: *La identificación de personas desconocidas*, Civitas, Madrid, 1992.

- Fernández Entralgo y otros: *Seguridad Ciudadana. Materiales de reflexión crítica sobre la Ley Corcuera*, Ed. Trotta, Barcelona, 1993.

- López Ortega, J. J.: “La detención del indocumentado”, En *Poder Judicial*, nº 26, 1992.

- Portilla, M.: *El delito de práctica ilegal de detención por funcionario público*, EDERSA, 1990.

- Salido Valle, C: “La detención incomunicada del menor de edad penal”, en *La Ley*, viernes 19 de marzo de 1999.

- Santaolalla López, F.: “Identificación del indocumentado”, *REDA*, nº 80, 1993.

- Zúñiga Rodríguez, L.: *Libertad personal y seguridad ciudadana*, PPU, Barcelona, 1993.

Sobre la reserva de ley:

- Arroyo Zapatero, L.: “Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal”, *REDC*, nº 8, 1983.

- Lamarca Pérez, C.: “Legalidad penal y reserva de ley en la Constitución Española”, *REDC*, nº 20.

- López Aguilar, J. F.: “La reserva constitucional de ley en materia penal”, *REDC*, nº 33, 1991.

Sobre *Habeas Corpus*:

- Fairen Guillén: *El habeas corpus del art. 17.4 CE y la manifestación de personas*, RAP, enero-abril de 1979.

- Gimeno Sendra, V.: *El proceso de Habeas Corpus*, Tecnos, Madrid, 1985.

- López-Muñoz Larraz, G.: *El autentico Habeas Corpus*, Ed. Colex, Madrid, 1992, y en todos los libros que tratan el derecho de libertad con carácter general: Soriano, R.: *El derecho de Habeas Corpus*. Monografías del Congreso de los Diputados, 1986. En este último libro se pueden consultar los trabajos parlamentarios que anteceden a la relación del art. 17.4 CE y una panorámica del derecho histórico y comparado.

Respecto de la suspensión:

- Virgala Foruria, E.: “La suspensión de los derechos por terrorismo en el ordenamiento español”, *REDC*, nº 40, 1994.

EL DERECHO DE PETICIÓN

Tomás Vidal Marín

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

SUMARIO

- A.- *Consideraciones Generales*
 - a) *Derecho Histórico y Comparado*
- B.- *Titularidad del derecho*
 - a) *Extranjeros*
 - b) *Miembros de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos sometidos a disciplina militar*
 - c) *Personas jurídicas*
- C.- *Contenido y ámbito protegido*
 - a) *Contenido esencial*
 - b) *Desarrollo legal*
- D.- *Garantías*
 - a) *Garantías generales: reserva de Ley*
 - b) *Garantías jurisdiccionales*
- E.- *Suspensión*
- F.- *Apéndices*
 - a) *Jurisprudencia*
 - b) *Legislación*
 - c) *Bibliografía*

Art. 29 C.E.: “1º.- Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

2º.- Los miembros de las Fuerzas o institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica”.

A.- Consideraciones generales

El derecho de petición, cuya importancia histórica nadie discute, es en la actualidad, al decir de Pérez Serrano, el más inofensivo de todos los derechos.

Este derecho aparece consagrado expresamente en el artículo 29 de la CE. Sin embargo, y al igual que sucede en el caso de la libertad de asociación, el legislador postconstitucional aún no ha llevado a cabo el oportuno desarrollo del mismo mediante Ley Orgánica. Es por ello por lo que en la actualidad el régimen común del derecho de petición está contenido en la Ley franquista 92/60, de 22 de diciembre; Ley que, obviamente, continúa vigente en todo aquello que no se oponga a la Constitución.

De su ubicación en el texto constitucional: Sección 1ª, Capítulo II del Título I, se desprende que estamos en presencia de un derecho fundamental y que, por tanto, goza de la protección reforzada que otorga el artículo 53 de la CE.

Este derecho público subjetivo puede ser ejercido por todos los españoles, individual o colectivamente, salvo los miembros de las Fuerzas armadas que sólo podrán ejercerlo individualmente; ahora bien, tanto en un caso como en otro habrá de ejercitarse por escrito.

El último inciso del apartado 1º y del apartado 2º del artículo 29 CE nos permite afirmar que estamos en presencia de un derecho de configuración legal; configuración legal que se prevé en dos sentidos: una configuración general de la institución (último inciso del apartado 1º) y una configuración especial para los miembros de las Fuerzas armadas (último inciso del apartado 2º).

En cuanto al concepto del derecho de petición, Pérez Serrano lo definió como aquel derecho que autoriza para dirigirse a los Poderes Públicos solicitando gracia, reparación de agravios o adopción de medidas que satisfagan el interés del peticionario o los intereses generales (1984, p. 670). Supone, por tanto, el reco-

nocimiento en favor de los ciudadanos de hacer peticiones a los órganos institucionales de cualquier clase, pero como ha señalado nuestro Tribunal Constitucional, no supone nunca que lo solicitado tenga que ser necesariamente aceptado (ATC 749/85). Estamos, pues, en presencia de un derecho bastante devaluado. La escasa importancia o decadencia de este derecho arranca precisamente del reconocimiento en los distintos países del Estado de Derecho. Paradójicamente, el Estado que lo consagra como derecho fundamental es al mismo tiempo el Estado que lo convierte en el más inútil de los derechos.

En efecto, si bien en un principio este derecho constituyó el cauce para que los ciudadanos planteasen sus pretensiones a los poderes públicos, con el surgimiento del Estado de Derecho se desarrollan mecanismos específicos de garantía de los derechos fundamentales y de intereses legítimos (recursos jurisdiccionales), distintos del derecho de petición¹. Además, con el reconocimiento de la libertad de expresión y con el desarrollo de los medios de comunicación social pierde todo su sentido este derecho como cauce para condicionar las decisiones de las autoridades públicas. Asimismo, actualmente no tiene sentido utilizar el derecho de petición para ejercer la iniciativa legislativa o para controlar al ejecutivo. Nuestra Constitución consagra la iniciativa legislativa popular; los partidos políticos son los cauces normales para hacer constar las inquietudes de la sociedad en el Parlamento y los parlamentarios tienen derecho a formular ruegos y preguntas y dirigir interpelaciones a los miembros del gobierno.

En definitiva, con el desarrollo del Estado de Derecho ha perdido toda la importancia que tuvo en el pasado este derecho fundamental. García Escudero expresa la decadencia del derecho de petición con las siguientes palabras: “Como una madre que se ha agotado dando a luz a sus hijos, el derecho de petición, que está en el fondo de todos los que hoy regulan las Constituciones, se vacía y parece quedar sin objeto aunque se respeta su permanencia” (1983, p. 247).

1. En relación con este tema es bastante ilustrativa la STC 242/93, caso *Ayudas a estudiantes canarios en la Península*. En este pronunciamiento señala el TC: “(...) excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso en la judicial, como tampoco una denuncia, en la acepción de la palabra ofrecida por la Ley de Enjuiciamiento Criminal o las reguladoras de la potestad sancionadora de la Administración en sus diversos sectores. La petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, expresando súplicas o quejas, pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciabiles”.

Algún autor, sin obviar los motivos más arriba mencionados, considera como causa principal de la decadencia del derecho el hecho de que el mismo tiene, por su propia naturaleza, una fortísima componente moral muy difícilmente juridificable (García Cuadrado, 1991, p. 140). Por su parte, Ibáñez García señala que la decadencia del derecho de petición no está en las razones antes apuntadas, sino en la confusión de dicho derecho como un derecho omnicomprendivo y no como un verdadero derecho político (1993, p. 10).

Esto último apuntado nos conduce a otro tema discutido por la doctrina tal como es la naturaleza jurídica del derecho de petición: ¿Estamos ante un derecho de participación política? ¿Estamos ante un derecho de libertad? ¿Estamos ante un derecho mixto: político y de libertad?. El *Bill of Rights* y las primeras Constituciones que consagran este derecho señalaban la ilegalidad de la prisión o procesamiento de los peticionarios. Esto significa que en estos primeros textos se consagraba como un derecho de libertad, es decir, el Estado no podía impedir o limitar el ejercicio de este derecho. Así considerado, el derecho de petición sería una prolongación de la libertad de expresión y, por tanto, sería un derecho inherente a toda persona por el hecho de ser tal. Desde esta perspectiva, resulta claro que el derecho se ejercería en defensa de intereses particulares.

Sin embargo, cuando las peticiones se ejercen en defensa de intereses generales o públicos, estamos ante un derecho político, es decir, ante un derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

Como acertadamente ha expuesto Lucas Murillo de la Cueva, considerar el derecho de petición única y exclusivamente como un derecho de libertad supone olvidar que con él se establece una relación con los poderes públicos de los que, normalmente, se pretenderá un hacer. Por otro lado, considerarlo única y exclusivamente como un derecho político, podría distorsionar su sentido integral puesto que es un derecho que se puede ejercer para pretender intereses particulares (1989, p. 747). Con esto lo que queremos poner de manifiesto es que estamos ante un derecho de doble naturaleza o derecho mixto, a saber: estamos en presencia tanto de un derecho de libertad como de un derecho político. Y este carácter mixto del derecho de petición da lugar a dos tipos de peticiones: peticiones de naturaleza privada y peticiones de naturaleza pública².

2. En este sentido, Pérez Serrano afirma que el derecho de petición comprende dos cosas distintas: el requerimiento individual, para fines personales, y la demanda que se plantea con vistas a intereses generales. Evidentemente, lo primero es completamente inocuo. Sin embargo, cuando se pide a nombre y en aras de un interés general, que es cuando adquiere verdadera significación este derecho, su carácter

a) Derecho histórico y comparado.

El derecho de petición, cuyos orígenes históricos se remontan a las monarquías asiáticas de tipo tiránico, se convierte, en la Edad Media, en una vía institucional privilegiada mediante la cual los súbditos acuden primero al Monarca y después a otras instituciones públicas, solicitando gracias o reparación de agravios. En efecto, en la Edad Media surgen las Asambleas estamentales, a las cuales acudían los representantes de los distintos estamentos con sus cuadernos de instrucciones, en los que, precisamente, se contenían las peticiones de los súbditos al monarca. Estas Asambleas estamentales aceptaban las propuestas reales a cambio de ver satisfechas sus peticiones, con lo cual aquéllas condicionaban las decisiones políticas del monarca. Con el advenimiento del Estado Liberal, el derecho de petición dio un paso más en su institucionalización, pasando a formar parte de las Constituciones y de las Declaraciones de derechos de los distintos Estados con el rango de derecho fundamental. Así, en Inglaterra, el *Bill of Rights* de 1689 reconoce en su artículo 5 el derecho de los súbditos de presentar peticiones al rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios. En Estados Unidos, la 1ª enmienda de la Constitución impide al Congreso adoptar una ley que prohíba el derecho del pueblo para pedir al gobierno la reparación de agravios. En Francia, la Constitución de 1791 reconoce como un derecho civil y natural de los ciudadanos la libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente.

En nuestro país, el primer atisbo de reconocimiento constitucional del derecho de petición lo encontramos en la Constitución de 1812, que en su artículo 373 proclamaba el derecho de todo español de pedir a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución. Se reconoce, pues, el derecho de petición, pero sólo para exigir el cumplimiento de la Constitución. Será en la Constitución de 1837 donde se consagrará plenamente este derecho en el senti-

ter político es indudable (1984, p. 670). La doble naturaleza del derecho de petición no es algo de nuestros días. Quedó patente ya en la Asamblea Constitucional francesa de 9 de mayo de 1791, de la mano de Le Chapelier. Este diputado entendía que el derecho de petición propiamente dicho es el que se ejerce en aras del interés público. "El derecho de petición es el derecho que tiene el ciudadano activo de expresar sus opiniones al cuerpo legislativo, al Rey o a los administradores públicos sobre asuntos de administración o de organización. La queja es el derecho de recurrir que tiene todo hombre que ve lesionados sus intereses particulares por una autoridad cualquiera o por un individuo. El derecho de petición, esta especie de iniciativa del ciudadano, en orden a la ley y a las instituciones sociales, esta parte casi activa que puede tomar cada ciudadano en los asuntos generales del Gobierno, ¿puede pertenecer a otros que a los miembros del cuerpo social? De aquí que la distinción entre la queja y la petición debe señalarse así: la queja es derecho que a todos los hombres corresponde; no hay necesidad para recibir y para resolver la queja de tomar en consideración la existencia política del que la presenta; la petición, en cambio, es derecho exclusivo del ciudadano".

do que actualmente tiene. Así, el artículo 3 de la misma reconocía a todos los españoles el derecho de dirigir peticiones por escrito al Parlamento y al Rey, de conformidad con las leyes. En términos parecidos, también se recogerá el derecho de petición en las Constituciones de 1845, 1869 y 1876³.

Así pues, el derecho de petición aparecía regulado en los textos constitucionales del siglo XIX, independientemente de la corriente ideológica a la que pertenecían (las Constituciones de 1837 y de 1869 eran de significación progresista; y las de 1845 y 1876 eran de significación moderada), lo que demuestra que se trataba de un derecho incorporado al acervo común del constitucionalismo y, como tal, aceptado por todos (García Escudero, 1983, p.249).

Ya en el presente siglo, la Constitución republicana de 1931 reconocía, en su artículo 35, a todo español el derecho de petición, tanto individual como colectivamente, si bien prohibía el ejercicio del mismo a cualquier clase de fuerza armada. Posteriormente, las Leyes Fundamentales franquistas también reconocieron este derecho, el cual ha pasado a formar parte de la Constitución de 1978 que, en su artículo 29, reconoce a todos los españoles el derecho de petición individual y colectiva, limitándolo a los miembros de las Fuerzas Armadas ya que estos sólo podrán ejercerlo individualmente.

En lo que al Derecho Comparado se refiere, actualmente el derecho de petición está consagrado en casi todas las Constituciones del mundo. En este sentido son de destacar la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución italiana de 1947 y la Constitución portuguesa de 1976. El primero de estos textos constitucionales, reconoce, en su artículo 17, el derecho de todos a dirigir peticiones por escrito, individual o colectivamente, a las autoridades competentes o a la representación popular. En términos parecidos se contempla en el artículo 50 de la Constitución italiana y en el artículo 52 de la Constitución portuguesa⁴.

3. El artículo 3 de la Constitución de 1845 disponía: “Todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey, como determinen la leyes”. En similar sentido, el artículo 17 de la Constitución de 1869 establecía: “Tampoco podrá ser privado ningún español:... del derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, al Rey y a las autoridades”. Por su parte, el artículo 13 de la Constitución de 1876 disponía: “Todo español tiene derecho: de dirigir peticiones individual o colectivamente al Rey, a las Cortes y a las autoridades”.

4. Dispone el artículo 50 de la Constitución italiana: “Todos los ciudadanos podrán dirigir peticiones a las Cámaras para solicitar se dicten disposiciones legislativas o exponer necesidades de índole común”.

El artículo 52 de la Constitución portuguesa establece: “1.- Todos los ciudadanos tendrán derecho a

Es de destacar, puesto que constituye un caso especial en lo que respecta al derecho ahora en estudio, el régimen francés. La Constitución francesa de 1958 no contiene una parte dogmática, remitiéndose en su Preámbulo a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual no contempla el derecho de petición. Es por ello por lo que el reconocimiento y regulación de este derecho se ha llevado a cabo en el país vecino a través de una Ordenanza Orgánica de 1958.

B.- Titularidad del derecho

a) Extranjeros.

La Constitución, en su artículo 29, reconoce el derecho de petición única y exclusivamente a los españoles (“Todos los españoles tendrán el derecho de petición...”). Esto no significa otra cosa que nuestra norma fundamental consagra, en el citado precepto, este derecho en su vertiente de derecho político.

Ahora bien, una interpretación conjunta y sistemática de la Constitución, nos permite afirmar que los extranjeros son, también, titulares del derecho de petición. En efecto, el artículo 13.1 de la misma señala que los extranjeros podrán gozar en España de las libertades públicas que garantiza su Título I en los términos que establezcan los Tratados y la ley. Así pues, es posible y constitucionalmente lícito, que una ley reconozca a los extranjeros este derecho a presentar peticiones.

Además, con base en el artículo 29 de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España a cuyo tenor los extranjeros gozarán en España de la protección y garantías establecidas en la Constitución y en las leyes, podemos extender a éstos la titularidad del mencionado derecho.

b) Miembros de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos sometidos a disciplina militar.

Al igual que sucede con otros derechos fundamentales, dada la especial naturaleza de estos colectivos, los miembros de los mismos ven limitado el ejercicio

presentar individual o colectivamente a los órganos de soberanía o cualesquiera autoridades peticiones, representaciones, reclamaciones o quejas para la defensa de sus derechos, de la Constitución, de las leyes y del interés general. 2.- La Ley determinará las condiciones en que las peticiones presentadas colectivamente a la Asamblea de la República deberán ser examinadas por el Pleno (...).”

del derecho de petición. En este sentido, la CE, en el apartado 2 del artículo 29, tras reconocer también el derecho de petición a los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, introduce una restricción consistente en que los miembros de dichas instituciones sólo podrán ejercer el derecho de manera individual, señalando a renglón seguido que los referidos miembros habrán de ejercer dicho derecho con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Los motivos de la prohibición a los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos sometidos a disciplina militar del ejercicio del derecho de petición colectivamente son varios. En primer lugar, la intimidación que sobre las autoridades públicas supone la presentación de peticiones colectivas por quienes detentan la fuerza material del Estado. En segundo lugar, la devaluación que experimentaría la rígida disciplina militar si no se respeta la estructura jerárquica castrense a la hora de exponer las peticiones.

Ahora bien, la limitación a que se ven sometidos los militares y los miembros de los Cuerpos sometidos a disciplina militar sólo afecta a los mismos cuando actúan en su condición de tales, desapareciendo la misma cuando aquéllos actúan como simples ciudadanos. Lo afirmado ahora se desprende de lo dispuesto en el artículo 1º del decreto 93/62, de 18 de enero, por el que se regula el ejercicio del derecho de petición por los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados, el cual somete las peticiones de los mismos sobre materia que no sea de la competencia de los Ministerios o de las Autoridades militares a la Ley reguladora del derecho de petición⁵.

Por lo que a su legislación específica se refiere, ésta está contenida en el ya mencionado Decreto 93/62, de 18 de enero, y en las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas aprobadas por la ley 85/78, de 28 de diciembre. De acuerdo con este último texto normativo, y en coherencia con lo dispuesto en nuestra norma fundamental, los militares sólo podrán ejercer el derecho de petición individualmente, en los casos y con las formalidades que prevenga la ley (art. 199).

5. Dispone el artículo 1º del Decreto 93/62: "El ejercicio del derecho de petición por los miembros de las Fuerzas e Institutos Armados habrá de someterse a las normas peculiares que establece la presente disposición, siempre que sus peticiones estén en el ámbito de la Ley reguladora y se refieran a materia de la competencia de los Ministerios o Autoridades militares, o que de algún modo afecten a éstos o a los Ejércitos.

Fuera de estos casos antedichos, las peticiones de este personal se atenderán únicamente a las prescripciones de la Ley reguladora".

Por lo demás, los artículos 202 y 203 de las Reales Ordenanzas hacen referencia al derecho que tiene todo militar de dirigir peticiones a sus superiores, insistiendo en el carácter individual que han de revestir las mismas⁶.

c) Personas jurídicas.

Por lo que respecta a las personas jurídicas, ¿son éstas titulares del derecho de petición? Son varias las razones que pueden aducirse para contestar de manera afirmativa a esta cuestión. En primer lugar, la jurisprudencia del TC según la cual las personas jurídicas pueden ser titulares de aquellos derechos fundamentales que por su naturaleza sean ejercitables por las mismas, si bien respecto de las personas jurídicas de Derecho Público es necesario “que recaben para si mismas ámbitos de libertad, de los que deben disfrutar sus miembros o la generalidad de los ciudadanos”⁷.

En segundo lugar, y respecto de las personas jurídico-privadas, la Ley 92/60, reguladora del derecho de petición, reconoce a las personas jurídicas de nacionalidad española capacidad para deducir peticiones. Por su parte, el Código Civil en su artículo 28 dispone que “las corporaciones, fundaciones y asociaciones reconocidas por la ley y domiciliadas en España, gozarán de la nacionalidad española, siempre que tengan el concepto de personas jurídicas con arreglo a las disposiciones del presente Código”. Teniendo en cuenta este precepto del Código Civil no hay inconveniente para considerar a estas personas jurídicas formando parte de la expresión “todos los españoles” empleada por nuestro Texto fundamental.

En tercer lugar, y centrándonos en las personas jurídicas de Derecho Público, la Ley 92/60 establece, en su artículo 4, que las corporaciones podrán ejercitar este derecho de acuerdo con las disposiciones por las que se rijan. Precepto éste que es perfectamente congruente con la CE. Y ello porque, como señala Lucas Murillo de la Cueva, disposiciones como el artículo 137 de la CE, que garantiza a los entes territoriales allí mencionados (Comunidades Autónomas, provincias

6. Dispone el artículo 202 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas: “Las exigencias del conducto reglamentario no excluyen que todo militar, para exponer sus preocupaciones y recabar su consejo en asuntos no específicos del servicio, pueda acudir a un superior en la cadena de mando, aunque no sea el inmediato, a quien en todo caso informará, por cortesía de su intención”. Y el artículo 203: “Cualquier militar podrá dirigir propuestas a sus superiores haciéndolo individualmente y por conducto regular. Cuando sea autorizado para ello podrá recabar el parecer de sus compañeros para la consideración de posibles sugerencias, que habrán de ser presentadas por el más caracterizado. No se podrá solicitar ni conceder autorización para presentar reclamaciones o peticiones colectivas”.

7. Vid. en este sentido la STC 64/88.

y municipios) la autonomía que precisen para la gestión de sus intereses, y el artículo 36 que constitucionaliza los Colegios profesionales, habida cuenta de su contribución a la satisfacción del interés público, suministran fundamento suficiente para sostener la atribución de este derecho en su favor (Lucas Murillo de la Cueva, 1989, p.748)⁸.

C.- Contenido y ámbito protegido

a) Contenido esencial.

La CE reconoce el derecho de petición en el artículo 29, dentro, por tanto, de la Sección 1ª, del Capítulo II del Título I. Y de acuerdo con el artículo 53.1, sólo por ley, que deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio del mencionado derecho. Lo que constituye el contenido esencial de un derecho lo dejó claro nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia de 8 de abril de 1981 (STC 11/81)⁹. Teniendo en cuenta esta doctrina del Tribunal sobre el contenido de un derecho fundamental ¿Cual es el contenido esencial del derecho de petición?

8. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de febrero de 1987, en la cual este Tribunal reconoce a los municipios la titularidad del derecho de petición. Así, afirma textualmente: “(...) el artículo 140 de la Ley Fundamental del Estado garantiza la autonomía de los municipios a la vez que reconoce su personalidad jurídica plena, factores subjetivos de base para legitimar el ejercicio del derecho de petición por las Entidades Locales”.

En similar sentido se ha pronunciado Colom Pastor, el cual señala que autonomía se explicita, entre otras, en la capacidad de influir en las orientaciones políticas de otros entes, por lo que parece elemental y engarza con la naturaleza política del derecho de petición que estos entes sean titulares de este derecho (Colom Pastor, 1997, p. 108).

9. Afirma textualmente en esta sentencia el TC: “Para tratar de aproximarse de algún modo a la idea de contenido esencial, que en el artículo 53 de la Constitución se refiere a la totalidad de los derechos fundamentales y que puede referirse a cualesquiera derechos subjetivos, sean o no constitucionales, cabe seguir dos caminos. El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho. Según esta idea, hay que tratar de establecer una relación entre el lenguaje que utilizan las disposiciones normativas y lo que algunos autores han llamado el metalenguaje o ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y, en general, los especialistas en Derecho. Muchas veces el *nomen* y el alcance de un derecho subjetivo son previos al momento en que tal derecho resulta recogido y regulado por un legislador concreto. El tipo abstracto del derecho preexiste conceptualmente al momento legislativo y en este sentido se puede hablar de una reconocibilidad de ese tipo abstracto en la regulación concreta. Los especialistas en Derecho pueden responder si lo que el legislador ha regulado se ajusta o no a lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo. Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento his-

En primer lugar, forma parte de su contenido esencial el deber de tramitar y contestar a las peticiones por parte de los poderes públicos. En este sentido se ha manifestado el más alto de nuestros Tribunales, para el que las peticiones deben ser admitidas y se les debe dar el curso debido por parte del órgano destinatario, el cual, además, debe tomarlas en consideración. Así pues, desde el punto de vista del receptor de la petición se derivarían dos obligaciones: una primera, consistente en manifestar al peticionario la recepción de aquélla y una segunda, que se concreta en comunicar a aquél lo que se resuelva al respecto (STC 242/93, caso *Ayudas a estudiantes canarios en la Península*).

No considerar el deber de responder como parte integrante del contenido esencial del derecho de petición sería dejar sin efectividad el propio derecho¹⁰, esto es, no estaríamos realmente ante el derecho de petición sino a lo sumo ante la libertad de petición, o lo que es lo mismo, ante la posibilidad del individuo de dirigir peticiones libremente a los poderes públicos, siendo éstos libres, también, de acogerlas o responderlas.

El hecho de que el deber de contestar forma parte del contenido esencial del derecho de petición encuentra apoyo en la propia Ley reguladora del mismo. Los artículos 6.2 y 11.3 de la precitada Ley establecen la obligación de la autoridad de acusar recibo de la misma así como de exteriorizar al peticionario la resolu-

tórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trata de derechos constitucionales. El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del Derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al Derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el Derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despejan de la necesaria protección”.

10. En relación con el deber de contestar, el Tribunal Supremo, en sentencia de 10 de abril de 1987, también ha señalado que el destinatario de la petición, en este caso concreto la Administración, estaba obligada a resolver las peticiones que se le formularan e, incluso, que su resolución constituye un acto administrativo fiscalizable en vía jurisdiccional. Dice textualmente el TS: “Queda claramente establecida la legitimidad y oportunidad del ejercicio del presente recurso contencioso administrativo, que trata de negarse por los opositores a su promovente (el peticionario) que haciendo uso de la facultad que le otorga el artículo 1 de la ley 92/60, ha podido exigir en correspondencia, de la autoridad u órgano competente una resolución decisoria que estime o deniegue la pretensión formulada; porque, en otro caso, el derecho de petición constitucionalmente establecido en el artículo 29.1 de la primera ley, quedaría reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el artículo 53.1 de la carta constitucional”.

ción adoptada, respectivamente. Asimismo, el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 49.4) y del Senado (art. 194) dispone que las Comisiones de peticiones, en todo caso, acusarán recibo de la petición y comunicarán al peticionario el acuerdo adoptado. Igualmente, en el régimen específico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad también se exige el deber de contestar, según dispone el artículo 204 de la ley 85/78, de 28 de diciembre¹¹.

Ciertamente en este punto que comentamos la doctrina no es unánime. Algún sector doctrinal considera que la Administración no tiene la obligación de resolver. Se ha señalado en este sentido, que la Administración no puede verse compelida por el particular no sólo a actuar en uno u otro sentido, sino ni siquiera a actuar, puesto que se trata de materias en las que predomina la oportunidad, la conveniencia a los intereses públicos, cuya interpretación corresponde a aquélla (Alonso Cortés, 1966, p. 39).

Ahora bien, sentado que los poderes públicos tienen la obligación de contestar a las peticiones formuladas, es preciso advertir que la contestación no tiene necesariamente que ser favorable a lo requerido; es decir, el derecho de petición no incluye la aceptación de lo que se solicita por el peticionario. El Tribunal Constitucional lo ha expresado así: “El artículo 29.1 de la CE reconoce un derecho *uti cives* (...) que le permite dirigir (...) peticiones a los poderes públicos, solicitando gracias o expresando súplicas o quejas, sin que en el se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado” (STC 161/88, caso *Subvenciones a la agricultura*).

En el caso de que la respuesta sea contraria a lo requerido por el peticionario, ¿Habrà de motivarse? Creemos que sí, a la vista de lo dispuesto en el artículo 17.1 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, que establece que si éste decide rechazar una queja habrá de hacerlo en escrito motivado. Además, cuando cualquier ciudadano ejerce el derecho del artículo 29.1 está ejerciendo un derecho fundamental, que como tal vincula a los poderes públicos, siendo necesario para garantizar el ejercicio del mismo que éstos resuelvan motivadamente la petición que se les formula. De lo contrario, estaríamos olvidando el artículo 9.3 de nuestra CE que garantiza el principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

11. Dispone el artículo 204 de la Ley 85/78: “Todo jefe deberá recibir y tramitar con el informe que proceda, o resolver en su caso los recursos, peticiones o partes formulados por un subordinado en ejercicio de sus derechos”.

Cierto sector de nuestra doctrina ha advertido sobre el peligro que supone el hecho de que esa exigencia de motivación se convierta en un medio de obstrucción y agitación política por parte de determinados grupos que abusando de este derecho trataran de obstaculizar la labor ordinaria de gobierno. Pero como acertadamente expone García Cuadrado, este peligro queda salvado mediante la aplicación del principio de proporcionalidad: una petición deberá ser tanto más atendida y, si es denegada, tanto más motivada la contestación, cuanto más razonado y razonable fuera el escrito de petición.

En segundo lugar, también forma parte de su contenido esencial, en tanto que derecho de libertad, la obligación de los poderes públicos de no impedir el ejercicio del mismo, es decir, los poderes públicos no pueden impedir la presentación de peticiones a ellos mismos.

Por último, y como consecuencia de la facultad anterior, forma parte del contenido esencial del derecho de petición, el derecho a no sufrir ningún perjuicio por el hecho de presentar peticiones a los poderes públicos, es decir, el derecho a no ser víctima de ninguna represalia por parte del poder público al que se dirige la petición. La Ley 92/60 establece expresamente en el artículo 1 que del ejercicio del derecho de petición no podrá derivarse perjuicio alguno al peticionario, salvo que incurra en delito o falta. Este último inciso es obvio puesto que con el ejercicio del derecho de petición no puede pretenderse la comisión de hechos delictivos.

b) Desarrollo legal.

De acuerdo con la CE, el ejercicio del derecho de petición ha de regularse sólo por ley; ley que, además, ha de revestir el carácter de orgánica. Nuestro legislador postconstitucional todavía no ha promulgado la ley que ha de regular este derecho, lo cual, posiblemente, obedece a la escasa importancia práctica del mismo (López Guerra, 1997, p. 319). Hasta que dicha ley sea elaborada y promulgada, el ejercicio del derecho de petición se regula por la ley 92/60, de 22 de Diciembre, ley que hemos de considerar vigente en todo lo que no se oponga a la CE.

El artículo 1 de la ley da una definición de derecho de petición estableciendo al respecto que el mencionado derecho es la facultad que corresponde a los españoles para dirigirse a los Poderes Públicos en solicitud de actos o decisiones sobre materia de su competencia.

En lo que se refiere a los sujetos pasivos, el artículo 29 de la CE no señala ante qué autoridades se puede ejercer este derecho, lo cual permite deducir que las peticiones podrán dirigirse a cualquier autoridad pública, con competencias

genéricas. La Ley 92/60 enumera en su artículo 2 las autoridades a las que pueden dirigirse peticiones: al Jefe del Estado, a las Cortes, al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas, al Presidente del Gobierno y a los Ministros, en el ámbito nacional, y a los Gobernadores generales, Gobernadores civiles, Subgobernadores y Delegados gubernativos, así como a las Diputaciones Provinciales, Mancomunidades interinsulares, Cabildos insulares, Ayuntamientos y sus respectivos presidentes, en el ámbito local; a las Representaciones consulares tratándose de españoles residentes en el extranjero. En la lista precedente se echan de menos una serie de instituciones públicas, que en un Estado Democrático y Autonómico como es el Estado español, si hay que considerar como sujetos pasivos del derecho de petición; nos referimos al Defensor del Pueblo y a los órganos políticos y administrativos de las Comunidades Autónomas.

Y los Tribunales de Justicia y el Tribunal Constitucional, ¿podemos considerarlos sujetos pasivos del derecho? Por lo que se refiere al Tribunal Constitucional, éste se ha manifestado en varias ocasiones sobre el tema, señalando que el derecho del artículo 29.1 de la CE no puede ejercitarse ante el mismo, puesto que este Tribunal tiene unas funciones tasadas y delimitadas por la Constitución y por su ley orgánica (LOTIC), entre las que no se encuentra, precisamente, la de “acoger y resolver sobre peticiones presentadas por los ciudadanos” (ATC 81/80).

En lo que se refiere a los Tribunales de Justicia, es evidente que con el derecho de petición no puede pretenderse reabrir plazos ya cumplidos ni revisar decisiones ya firmes puesto que no cabe utilizar el derecho de petición para conseguir una actuación ilegal de dichos Tribunales. Habida cuenta que las peticiones deben, obviamente, referirse a zonas discrecionales de la actuación de los poderes públicos, y los Tribunales de Justicia tienen una serie de funciones tasadas y están sometidos únicamente al imperio de la ley, no es posible admitir su consideración como sujetos pasivos del derecho de petición.

Mención especial merecen las Cámaras legislativas como sujetos pasivos del derecho de petición. La razón de ello estriba en que el artículo 77 de la CE¹² con-

12. Dispone el artículo 77 de la CE: “1.- Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. 2.- Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan”.

tiene una previsión paralela al artículo 29, considerando explícitamente a las Cámaras como órganos ante los que puede ejercerse este derecho. Esto no significa que la figura del artículo 77 sea distinta de la del artículo 29. Lo que se ha hecho, simplemente, ha sido constitucionalizar una práctica parlamentaria introducida y regulada hasta ahora sólo por los Reglamentos de aquéllas (Sánchez Ferriz, 1989, p. 298). El apartado 1 del artículo 77 de la CE lo único que hace es reiterar lo dispuesto en el artículo 29.1. Se exige que la petición se presente por escrito y se prohíbe la presentación directa por manifestaciones. Con esto lo que se trata de evitar es la presión o intimidación sobre el trabajo de los parlamentarios así como garantizar la inviolabilidad del Parlamento.

Del apartado 2 del precepto citado se desprende que el derecho de petición se convierte en un mecanismo más de control de las Cortes sobre el Gobierno. En efecto, las Cámaras, a la vista de la importancia de una determinada petición o porque ésta sea de la competencia del Gobierno, puede decidir trasladarla a éste; pero además, puede exigir al Gobierno que explique sobre su contenido.

El Reglamento del Congreso dedica el artículo 49 al ejercicio del derecho de petición mientras que el Reglamento del Senado se ocupa del tema en los artículos 192 a 195. Esta diferencia en cuanto al número de preceptos quizá sea la causa que explique que el Reglamento del Congreso regule las peticiones con mucho menor detalle y detenimiento que el Reglamento del Senado.

El apartado 1 del artículo 49 del Reglamento del Congreso se refiere a la composición de la Comisión de peticiones. Los apartados 2 y 4 del mismo precepto imponen a la mencionada Comisión el deber de examinar cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso, así como acusar recibo de la petición y comunicar al peticionario el acuerdo adoptado. Una vez examinada la petición, la Comisión, podrá acordar bien su remisión a otra serie de autoridades públicas (Defensor del Pueblo, Gobierno, etc.), bien el archivo de la misma (art. 49.2 y 3).

Por su parte, el Reglamento del Senado también impone una serie de deberes a la Comisión de peticiones, que en esencia son los mismos que establece el Reglamento del Congreso: examinar las peticiones, acusar recibo de la petición y comunicar al peticionario el acuerdo adoptado (art. 193.1 y art 194). Al igual que en el Reglamento del Congreso, una vez examinada la petición por la Comisión, puede acordar bien remitirla a otra autoridad pública, bien archivarla (art. 193.1). Sorprende el hecho de que entre esas autoridades públicas a las que la Comisión puede remitir la petición no se mencione el Defensor del Pueblo, a

diferencia por tanto del Reglamento del Congreso. Otra diferencia entre ambos Reglamentos es el hecho de que en el Senado, la Comisión de peticiones puede remitir también las peticiones a los Grupos parlamentarios, para que, si lo estiman oportuno, puedan promover alguna iniciativa parlamentaria (art. 193.1). Por lo demás, también podrá la Comisión o, en su defecto, cualquier Grupo parlamentario elevar al Pleno del Senado una moción que asuma el contenido de una de estas peticiones (art. 193.2). Además, está garantizada la publicidad del dictamen de las peticiones admitidas a trámite, ya que éstos han de incluirse en alguna de las publicaciones oficiales de la Cámara (art. 194.1)

Por último, y según el artículo 195, en cada período ordinario de sesiones la Comisión de peticiones informará al Senado del número de peticiones recibidas, de la decisión adoptada sobre las mismas, así como en su caso, de las resoluciones de las autoridades a que hayan sido remitidas.

Antes de terminar con el tema de los sujetos pasivos, es necesario considerar al Defensor del Pueblo. Consideración obligada porque su mismo nombre lo constituye en el receptor natural de peticiones (Sánchez Agesta, 1984, p. 178). Según la Ley orgánica 3/85 reguladora del Defensor del Pueblo, éste podrá iniciar y perseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes (art. 9.1).

Por su parte, dicha Ley concede una legitimación muy amplia en orden al ejercicio del derecho ante la mencionada institución. Así, podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna, no pudiendo constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, incapacidad legal del sujeto o el internamiento en un centro penitenciario (art.10.1).

Siguiendo con el desarrollo legal del derecho de petición, de la Ley 92/60 se desprende que las peticiones han de presentarse por escrito. Así, en el apartado 1º del artículo 5 se señala que en el escrito en que conste la petición, que habrá de ir firmada por el peticionario, deberá constar su nombre y domicilio, admitiendo el apartado 3º del mismo precepto legal que en caso de urgencia se curse la petición por telégrafo, si bien deberá ser ratificada con la firma del peticionario.

La exigencia de la firma y del nombre y domicilio es un medio de asegurar la autenticidad de la petición y el respeto debido a las instituciones del Estado (García Escudero, 1983, p. 267). La exigencia de que la petición se presente por

escrito es consecuencia de la desafortunada experiencia histórica de las peticiones a *la barre* en la Convención francesa.

También exige la ley que esté claro el contenido de la petición. Así, prevé que la autoridad que reciba la petición puede requerir al peticionario para que dilucide los aspectos dudosos que puedan existir acerca de su identidad o de lo que pide.

Presentado el escrito de petición, la autoridad que lo recibe está obligada a acusar recibo de la misma (art. 6.2). Si el escrito de petición se presenta ante órganos o autoridades públicas no competentes, éstos, según el caso, están obligados a realizar una serie de actuaciones. Así, en el caso de que la petición deba ser objeto de un determinado procedimiento administrativo o judicial, lo comunicarán al peticionario, con expresa indicación del órgano ante el que deba interponerse (art. 7.1). Lógicamente en este caso no estamos ante una petición en sentido propio. En el caso de que la autoridad que reciba la petición se considere incompetente para resolverla, la remitirá a la autoridad que considere competente y este hecho lo comunicará al peticionario (art. 7.2). En este caso sí estamos ante una auténtica petición. En el supuesto de que la petición se presente ante un órgano colegiado, su presidente comunicará a los miembros del mismo, en el plazo de 30 días, el objeto de la petición y el nombre y domicilio del solicitante (art. 8).

En lo que se refiere a los efectos de las peticiones, la ley únicamente contempla los efectos de las peticiones fundadas. Así, si la petición se estimara fundada se adoptarán las medidas oportunas, a fin de lograr su plena efectividad, debiéndose comunicar al peticionario la resolución que se adopte (art. 11.1 y 3). Si esas medidas exigiesen dictar una disposición general se incoará el procedimiento correspondiente según la jerarquía de la disposición (art. 11.2). En consecuencia, si la petición se estimara fundada, nace la obligación de hacerla efectiva, obligación que puede llevar hasta la modificación del ordenamiento jurídico.

D.- Garantías

a) Garantías generales: reserva de Ley.

Nuestra norma fundamental consagra el derecho de petición como un auténtico derecho fundamental al incluirlo en la Sección 1ª, del Capítulo II del Título I. Esto significa que vincula a todos los poderes públicos y que su desarrollo debe realizarse por ley; ley que debe respetar su contenido esencial y que ha de revestir el carácter de orgánica (art. 53.1 y 81.1 CE). Pasados ya veinte años de vigencia de la CE, el legislador todavía no ha promulgado dicha Ley orgánica

que ha de regular el ejercicio del derecho de petición. Ley orgánica que consideramos necesaria habida cuenta de la insuficiencia de la ley franquista 92/60, reguladora del derecho, actualmente vigente en todo lo que no se opone a la CE.

b) Garantías jurisdiccionales.

Como todos los derechos contenidos en la Sección 1ª, del Capítulo II del Título I, está garantizado mediante el amparo judicial ante los Tribunales ordinarios (recurso preferente y sumario), y en su caso, mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. En relación con estas garantías, el Alto Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones que el derecho de petición no incluye el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado. Esto no significa otra cosa que la denegación de una petición por parte de los poderes públicos no puede considerarse vulneración del derecho de petición.

E.- Suspensión

Por último, es de destacar que el derecho de petición no puede ser suspendido en ningún caso, puesto que no está incluido en el catálogo de derechos que pueden ser suspendidos en los supuestos contemplados en el artículo 55 de la CE (estado de excepción y sitio; investigación sobre la actuación de bandas armadas y elementos terroristas).

F.- Apéndices

a) Jurisprudencia.

1.- Tribunal Constitucional.

- Sobre el derecho de petición en general:

STC 242/93, caso *Ayudas a estudiantes canarios en la Península*.

- Por lo que respecta al concepto del derecho y a la cuestión relativa a que el derecho de petición no incluye la aceptación de lo que se solicita por el petionario:

STC 161/88, caso *Subvenciones a la agricultura*.

ATC 749/85.

- Sobre la imposibilidad de que el TC sea sujeto pasivo del derecho de petición:

ATC 46/80.

ATC 81/80.

- En relación con el derecho de petición, pueden verse además:
STC 7/81, caso *Solicitud de resolución de recurso de revisión*.
ATC 426/90.
ATC 222/82.

2.- Tribunal Supremo.

- Sobre el derecho de petición en general:
STS de 15 de julio de 1982.
STS de 8 de mayo de 1985.
STS de 30 de julio de 1987.
STS de 18 de marzo de 1991.
STS de 13 de octubre de 1992.
STS de 10 de marzo de 1997.
STS de 13 de julio de 1998.
STS de 14 de diciembre de 1998.

- En lo referente a la obligación de resolver por parte de la Administración:
STS de 10 de abril de 1987.

b) Legislación.

- El derecho de petición se encuentra desarrollado en la ley 92/60, de 22 de diciembre, reguladora del derecho de petición.

- Sobre el ejercicio del derecho ante el Defensor del Pueblo, véase la ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo.

- Por lo que respecta al ejercicio del mismo ante las Cámaras, han de consultarse el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, y el Reglamento del Senado, de 26 de mayo de 1982.

- En cuanto al régimen específico de las Fuerzas Armadas, véase el Decreto 93/62, de 18 de enero, regulador del derecho de petición de los miembros de las Fuerzas e Institutos armados, y la Ley 85/78, de 28 de diciembre, por la que se aprueban las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas.

- En relación con la titularidad del derecho de petición por los extranjeros, véase la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

c) Bibliografía.

- En relación con el derecho de petición en general:
 - Ayerra Alonso, R., “Comentarios sobre la aplicación de la Ley 92/60. Ejercicio del derecho de petición e iniciativas”, en *Documentación Administrativa*, nº 100, 1966.
 - Cillán García de Iturraspe, M. C., “Una libertad pública: el derecho de petición”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, nº 2, 1983.
 - Colom Pastor, B., *El derecho de petición*, Madrid, 1997.
 - De Esteban, J. y González Trevijano, P., *Curso de Derecho Constitucional Español*, Tomo II, Madrid, 1993.
 - García Cuadrado, A., “El derecho de petición”, en *Revista de Derecho Político*, nº 32, Madrid, 1991.
 - García Escudero, J. M., “Derecho de petición”, en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por Alzaga, Tomo III, Madrid, 1983.
 - Garrido Falla, F., “El derecho de petición”, en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985.
 - González Pérez, J., “Régimen jurídico del derecho de petición”, en *Documentación Administrativa*, nº 40, 1961.
 - González Salinas, P., “El ejercicio del derecho de petición y la fiscalización jurisdiccional de la resolución administrativa”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 54, 1987.
 - Ibáñez García, I., *Derecho de petición y derecho de queja*, Madrid, 1993.
 - López Guerra, L., Espín Templado, E. y otros, *Derecho Constitucional*, Volumen I, Valencia, 1997.
 - López Rodó, L., “El derecho de petición: antecedentes, directrices y discusión en las Cortes”, en *Documentación Administrativa*, nº 40, 1961.
 - Lucas Murillo de la Cueva, P., “El derecho de petición”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo XIX, Barcelona, 1989.
 - Sánchez Agesta, L., *El sistema político de la Constitución*, Madrid, 1984.
- Sobre el concepto del derecho de petición:
 - Pérez Serrano, N., *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1984.
 - Alonso-Cortés Concejo, A., “Hacia un concepto del derecho de petición”, en *Documentación Administrativa*, nº 86, 1965.
- En lo referente a las peticiones ante las Cámaras:
 - Sánchez Ferriz, R., *Estudios sobre las libertades*, Valencia, 1989.
 - Sánchez Ferriz, R., “El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras”, en *Las Cortes Generales*, Volumen III, Madrid, 1987.

- En cuanto a la obligación de resolver las peticiones:
 - Alonso-Cortés Concejo, A., “La obligación de resolver y el derecho de petición”, en *Documentación Administrativa*, n° 99, 1966.

IV. CRÓNICAS

SUMARIO

- *Tomás Vidal Marín, “Legislación de Comunidades Autónomas”*
—
- *Enrique Belda Pérez-Pedrero, “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Comunidades Autónomas”*
—
- *F. Javier Díaz Revorio, “Actividad de las Cortes de Castilla-La Mancha”*
—
- *María Elena Rebato Peño”, “Actividades de Derecho Público de la Universidad de Castilla-La Mancha”*
—
- *Almudena Carrasco Redondo, José Angel Caamiña García y Milagros Ortega Muñoz, “Actividad del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”*

LEGISLACIÓN DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(De 1 de octubre de 1998 a 30 de septiembre de 1999)¹

Tomás Vidal Marín

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

SUMARIO

- 1.- *Andalucía*
- 2.- *Aragón*
- 3.- *Asturias*
- 4.- *Canarias*
- 5.- *Cantabria*
- 6.- *Castilla y León*
- 7.- *Castilla-La Mancha*
- 8.- *Cataluña*
- 9.- *Comunidad Valenciana*
- 10.- *Extremadura*
- 11.- *Galicia*
- 12.- *Islas Baleares*
- 13.- *Madrid*
- 14.- *Murcia*
- 15.- *Navarra*
- 16.- *País Vasco*
- 17.- *La Rioja*

1. La presente reseña legislativa se ha elaborado a partir de los Boletines Oficiales del Estado y de los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas comprendidos entre el 1 de octubre de 1998 y el 30 de septiembre de 1999. Como regla general, la fecha de publicación que aparece en el texto corresponde a la del *BOE*, por ser de más fácil acceso. Sin embargo, para aquellas Leyes de las Comunidades Autónomas que a 30 de septiembre de 1999 no hayan sido publicadas en el *BOE*, la fecha de publicación que se señala corresponde a la del Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

1.- Andalucía

- Ley 4/1998, de 1 de octubre, del Plan Estadístico de Andalucía 1998-2001 (*BOE*: 18/10/98).
- Ley 5/1998, de 23 de noviembre, relativa al uso en Andalucía de perros guía por personas con disfunciones visuales (*BOE*: 08/01/99).
- Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte (*BOE*: 05/02/99).
- Ley 7/1998, de 14 de diciembre, de Creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Andalucía (*BOE*: 05/02/99).
- Ley 8/1998, de 14 de diciembre, de Creación del Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Andalucía (*BOE*: 05/02/99).
- Ley 9/1998, de 14 de diciembre, de Creación del Colegio Profesional de Podólogos de Andalucía (*BOE*: 05/02/99).
- Ley 10/1998, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999 (*BOE*: 05/02/99).
- Ley 11/1998, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia de Hacienda Pública, de introducción del Euro, de expropiación forzosa, de contratación, de función pública, de tasas y precios públicos de Universidades, juegos y apuestas y “Empresa pública para el desarrollo agrario y pesquero de Andalucía, SA” (*BOE*: 05/02/98).
- Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía (*BOE*: 05/05/99).
- Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas (*BOE*: 05/05/99).
- Ley 3/1999, de 28 de abril, de Modificación de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos (*BOE*: 09/06/99).
- Ley 4/1999, de 11 de mayo, Reguladora de la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía (*BOE*: 09/06/99).
- Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y lucha contra los incendios forestales (*BOE*: 10/08/99).
- Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y protección a las personas mayores (*BOE*: 29/09/99).

2.- Aragón

- Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón (*BOE*: 27/01/99)
- Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón (*BOE*: 27/01/99).
- Ley 10/1998, de 22 de diciembre, de Tasas y Precios públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOE*: 27/01/99).

- Ley 11/1998, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999 (*BOE*: 03/02/99).
- Ley 12/1998, de 22 de diciembre, de Medidas tributarias, financieras y administrativas (*BOE*: 27/01/99).
- Ley 13/1998, de 22 de diciembre, sobre Concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito por importe de 1.217.714.053 pesetas para hacer frente a gastos extraordinarios inaplazables en materia de ayudas de emergencia de carácter humanitario, ejecución de sentencias, sanidad animal y menores (*BOE*: 27/01/99).
- Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de los Transportes urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOE*: 05/02/99).
- Ley 1/1999, de 24 de febrero, de Sucesiones por causa de muerte (*BOE*: 25/03/99).
- Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca en Aragón (*BOE*: 07/04/99).
- Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio cultural aragonés (*BOE*: 13/04/99).
- Ley 4/1999, de 25 de marzo, de Ordenación farmacéutica para Aragón (*BOE*: 21/04/99).
- Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística (*BOE*: 21/04/99).
- Ley 6/1999, de 26 de marzo, relativa a Parejas estables no casadas (*BOE*: 21/04/99).
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (*BOE*: 06/05/99).
- Ley 8/1999, de 9 de abril, de Reforma de la Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud (*BOE*: 06/05/99).
- Ley 9/1999, de 9 de abril, de Creación del Instituto Aragonés de Empleo (*BOE*: 06/05/99).
- Ley 10/1999, de 14 de abril, por la que se modifica la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOE*: 06/05/99).

3.- Asturias

- Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 7/1981, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (*BOE*: 08/01/99).
- Ley 2/1998, de 26 de noviembre, primera modificación de la Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y protección al anciano (*BOE*: 12/01/99).
- Ley 3/1998, de 11 de diciembre, de la Pesca Fluvial (*BOE*: 21/01/99).
- Ley 4/1998, de 28 de diciembre, por la que se modifica el artículo 36 del Texto Refundido del régimen económico y presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio (*BOE*: 10/02/99).

- Ley 1/1999, de 16 de febrero, de Concesión de suplementos de crédito extraordinarios destinados a atender la actualización de las retribuciones y otras obligaciones de personal al servicio de la Administración del Principado, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias (*BOE*: 24/03/99).

- Ley 2/1999, de 16 de febrero, de Crédito extraordinario, destinado a conceder una aportación extraordinaria a la Universidad de Oviedo para así equilibrar el Proyecto de Presupuestos correspondientes a 1998 aún no aprobado (*BOE*: 07/04/99).

- Ley 3/1999, de 16 de febrero, sobre Actuaciones prioritarias en el Polígono de Ventanielles (*BOE*: 07/04/99).

- Ley 4/1999, de 16 de febrero, de Concesión de crédito extraordinario destinado a dar cobertura a actuaciones prioritarias en el Polígono de Ventanielles (*BOE*: 07/04/99).

- Ley 5/1999, de 29 de marzo, por la que se crea el Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario del Principado de Asturias (*BOE*: 11/05/99).

- Ley 6/1999, de 14 de abril, de Modificación del artículo 29 de la Ley de caza, sobre Duración de las licencias de caza (*BOE*: 26/04/99).

- Ley 7/1999, de 3 de junio, por la que se fija el límite máximo de los avales que pueden prestarse en el ejercicio de 1999 (*BOE*: 09/07/99).

- Ley 8/1999, de 3 de junio, de Concesión de suplemento de crédito destinado a las ayudas financieras a empresas (*BOE*: 09/07/99).

- Ley 9/1999, de 3 de junio, de Concesión de suplemento de crédito destinado a financiar la ampliación de capital de SODECO (*BOE*: 09/07/99).

- Ley 10/1999, de 3 de junio, de Concesión de crédito extraordinario destinado al Pacto territorial para el empleo en las comarcas mineras en Asturias y de la concesión de suplemento de crédito destinado a los programas de incentivos al empleo en el sector privado (*BOE*: 09/07/99).

- Ley 11/1999, de 3 de junio, de Concesión de suplemento de crédito destinado a financiar diversos programas de cooperación al desarrollo (*BOE*: 09/07/99).

- Ley 12/1999, de 3 de junio, de suplemento de crédito para financiar el desarrollo y consolidación del Plan de la Carne de Asturias Calidad Controlada (*BOE*: 09/07/99).

- Ley 13/1999, de 3 de junio, de Crédito extraordinario para financiar las subvenciones para adquisición y rehabilitación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y de suplemento de crédito para financiar la construcción de viviendas, todo ello conforme al Plan Regional de Suelo Residencial y Vivienda del Principado de Asturias (*BOE*: 09/07/99).

- Ley 14/1999, de 3 de junio, de Concesión de crédito extraordinario destinado a financiar las inversiones necesarias para garantizar el funcionamiento del Hospital del Oriente de Asturias “Francisco Grande Covián” (*BOE*: 09/07/99).

- Ley 15/1999, de 15 de julio, de Medidas urgentes en materia de organización institucional, Administración Pública y régimen económico y presupuestario (BOE: 04/08/99).

4.- Canarias

- Ley 11/1998, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE: 22/01/99).

- Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias (BOE: 23/02/99).

- Ley 2/1999, de 4 de febrero, de Medidas urgentes económicas, de orden social y relativas al personal y a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 1999 (BOE: 23/02/99).

- Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal (BOE: 23/02/99).

- Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio histórico de Canarias (BOE: 09/04/99).

- Ley 5/1999, de 15 de marzo, de Modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (BOE: 09/04/99).

- Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas (BOE: 23/04/99).

- Ley 7/1999, de 26 de marzo, por la que se fija la Capitalidad del Partido Judicial nº 12 de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife en la ciudad de Arona (BOE: 23/04/99).

- Ley 8/1999, de 27 de abril, de Creación de las Escalas de Profesores Numerarios y Maestros de Taller de Formación Profesional Marítimo-Pesquero (BOE: 01/06/99).

- Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del territorio de Canarias (BOE: 12/06/99).

- Ley 10/1999, de 13 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE.: 12/06/99).

- Ley 11/1999, de 13 de mayo, de Modificación puntual de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (BOE: 12/06/99).

5.- Cantabria

- Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE: 31/12/98).

- Ley 10/1998, de 21 de septiembre, del Consejo Social de la Universidad de Cantabria (*BOE*: 12/01/99).

- Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio cultural de Cantabria (*BOE*: 12/01/99).

- Ley 12/1998, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1999 (*BOE*: 12/03/99).

- Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas (*BOE*: 12/03/99).

- Ley 14/1998, de 31 de diciembre, de Crédito extraordinario para actuaciones de mejora y modernización de la competitividad del sector lácteo (*BOE*: 12/03/99).

- Ley 1/1999, de 18 de febrero, de Declaración de Parque Natural de Collados del Asón (*BOE*: 12/03/99).

- Ley 2/1999, de 18 de febrero, de Modificación de la Ley 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria (*BOE*: 12/03/99.)

- Ley 3/1999, de 24 de marzo, de Consejos Escolares de Cantabria (*BOE*: 08/05/99).

- Ley 4/1999, de 24 de marzo, Reguladora de Organismos Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria (*BOE*: 08/05/99).

- Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del turismo de Cantabria (*BOE*: 08/05/99).

- Ley 6/1999, de 24 de marzo, de Modificación de la Ley 5/1987, de 27 de marzo, de elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria (*BOE*: 08/05/99).

- Ley 7/1999, de 28 de abril, de Protección de la infancia y la adolescencia (*BOE*: 28/05/99).

- Ley 8/1999, de 28 de abril, de Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria (*BOE*: 28/05/99).

- Ley 9/1999, de 28 de abril, de Modificación de determinados aspectos de la Ley de Cantabria 4/1998, de 2 de marzo, del juego (*BOE*: 28/05/99).

6.- Castilla y León

- Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1983, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (*BOE*: 09/05/99).

- Ley 9/1998, de 2 de noviembre, por la que se autoriza a la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León la transmisión de sus acciones en DICRYL, S.A. (*BOE*: 27/11/98).

- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León (*BOE*: 19/01/99).

- Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los consumidores y Usuarios de Castilla y León (BOE: 19/01/99).
- Ley 12/1998, de 5 de diciembre, de Creación del Consejo de Colegios Profesionales de Diplomados de Enfermería de Castilla y León (BOE: 19/01/99).
- Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Medidas económicas, fiscales y administrativas (BOE: 05/02/99).
- Ley 14/1998, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1999 (BOE: 05/02/99).
- Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los recursos agropecuarios locales y de la tasa por aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras (BOE: 18/03/99).
- Ley 2/1999, de 19 de febrero, Reguladora del depósito del importe de finanzas de contratos de arrendamiento y de suministro y servicios que afecten a fincas urbanas (BOE: 18/03/99).
- Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo Escolar de Castilla y León (BOE: 05/06/99).
- Ley 4/1999, de 17 de marzo, de Investigación y Ciencia de Castilla y León (BOE: 05/06/99).
- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (BOE: 05/06/99).

7.- Castilla-La Mancha

- Ley 6/1998, de 24 de septiembre, de Suplemento de crédito de 1.600.000.000 de pesetas para financiar los mayores gastos derivados de la reprogramación del programa operativo regional (FEOGA) (BOE: 15/01/99).
- Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio minorista de Castilla-La Mancha (BOE: 15/01/99).
- Ley 8/1998, de 19 de noviembre, de Modificación parcial de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha (BOE: 15/01/99).
- Ley 9/1998, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 1999 (BOE: 09/02/99).
- Ley 1/1999, de 4 de marzo, de Modificación de la Ley 3/1998, de 13 de diciembre, de ordenación de la Función pública de Castilla-La Mancha (BOE: 25/05/99).
- Ley 2/1999, de 18 de marzo, de Creación del Instituto de la vid y del vino de Castilla-La Mancha (IVICAM) (BOE: 25/05/99).
- Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha (BOE: 25/05/99).

- Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego de Castilla-La Mancha (*BOE*: 25/05/99).
- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación del impacto ambiental (*BOE*: 25/05/99).
- Ley 6/1999, de 15 de abril, de Protección de la calidad de suministro eléctrico (*BOE*: 25/05/99).
- Ley 7/1999, de 15 de abril, de Creación de la empresa pública Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-La Mancha (AGECAM) (*BOE*: 25/05/99).
- Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha (*BOE*: 28/07/99).
- Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la naturaleza de Castilla-La Mancha (*BOE*: 28/07/99).
- Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha (*BOE*: 28/07/99).
- Ley 11/1999, de 26 de mayo, por la que se crea la indicación geográfica de vinos de la Tierra de Castilla (*BOE*: 28/07/99).

8.- Cataluña

- Ley 11/1998, de 5 de noviembre, de Helipuertos (*BOE*: 14/12/98).
- Ley 12/1998, de 5 de noviembre, de Creación del Colegio de Publicitarias y Publicitarios y Relaciones públicas de Cataluña (*BOE*: 14/12/98).
- Ley 13/1998, de 19 de noviembre, de Modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local de Cataluña, en relación con los requisitos exigidos para constituir municipios nuevos (*BOE*: 12/01/99).
- Ley 14/1998, de 19 de noviembre, de Modificación de la Ley 10/1985, de 13 de junio, de Creación del Colegio de Bibliotecarios-Documentalistas de Cataluña (*BOE*: 12/01/99).
- Ley 15/1998, de 28 de diciembre, del Consejo Interuniversitario de Cataluña (*BOE*: 29/01/99).
- Ley 16/1998, de 28 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de Cataluña (*BOE*: 29/01/99).
- Ley 17/1998, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley 15/1993, de 28 de diciembre, por la que se crea el Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña (*BOE*: 29/01/99).
- Ley 18/1998, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales (*BOE*: 29/01/99).
- Ley 19/1998, de 28 de diciembre, sobre situaciones convivenciales de ayuda mutua (*BOE*: 10/02/99).

- Ley 20/1998, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña (*BOE*: 02/02/99).
- Ley 21/1998, de 29 de diciembre, de Modificación de los artículos 68 y 69 de la Ley 10/1994 de la Policía de la Generalidad-Mozos de Escuadra, en relación con el régimen sancionador (*BOE*: 02/02/99).
- Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona (*BOE*: 02/02/99).
- Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña (*BOE*: 02/02/99).
- Ley 24/1998, de 30 de diciembre, de Modificación de la Ley 14/1985, de 28 de junio, por la que se regula el Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña (*BOE*: 02/02/99).
- Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de Medidas administrativas, fiscales y de adaptación al EURO (*BOE*: 02/02/99).
- Ley 1/1999, de 30 de marzo, de Modificación de la Disposición Final 4ª de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención integral de la Administración Ambiental (*BOE*: 05/05/99).
- Ley 2/1999, de 30 de marzo, de Creación del Colegio de Detectives Privados de Cataluña (*BOE*: 05/05/99).
- Ley 3/1999, de 26 de abril, de Modificación de la Ley 16/1998, de 28 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de Cataluña (*BOE*: 19/05/99).
- Ley 4/1999, de 12 de julio, de Modificación del artículo 8 de la Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad (*BOE*: 10/08/99).
- Ley 5/1999, de 12 de julio, de Modificación de la Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos de Cataluña (*BOE*: 10/08/99).
- Ley 6/1999, de 12 de julio, de Ordenación, gestión y tributación del agua (*BOE*: 10/08/99).
- Ley 7/1999, de 30 de julio, del Centro de la Propiedad Forestal (*BOE*: 24/08/99).
- Ley 8/1999, de 30 de julio, de la Jurisdicción deportiva y de modificación de las Leyes 8/1998, del Deporte, y 11/1984, de creación del Organismo Autónomo Instituto Nacional de Educación Física de Cataluña (*BOE*: 24/08/99).
- Ley 9/1999, de 30 de julio, de Apoyo a las selecciones catalanas (*BOE*: 24/08/99).
- Ley 10/1999, de 30 de julio, sobre Tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos (*BOE*: 24/08/99).

9.- Comunidad Valenciana

- Ley 7/1998, de 16 de septiembre, de Creación de la Academia Valenciana de la Lengua (BOE: 21/10/98).

- Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunidad Valenciana (BOE: 21/01/99).

- Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de Pesca marítima de la Comunidad Valenciana (BOE: 21/01/99).

- Ley 10/1998, de 28 de diciembre, de Medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad Valenciana (BOE: 09/02/99).

- Ley 11/1998, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio de 1999 (BOE: 25/03/99).

- Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Tarifas Portuarias (BOE: 14/05/99).

- Ley 2/1999, de 7 de abril, de creación del Colegio Oficial de Podólogos de la Comunidad Valenciana (BOE: 14/05/99).

- Ley 3/1999, de 7 de abril, de Creación del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de la Comunidad Valenciana (BOE: 14/05/99).

- Ley 4/1999, de 9 de abril, de Capitalidad del Partido Judicial nº 13 de la provincia de Alicante (BOE: 14/05/99).

- Ley 5/1999, de 9 de abril, de Creación del Instituto valenciano de conservación y restauración de bienes culturales (BOE: 14/05/99).

- Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana (BOE: 25/05/99).

10.- Extremadura

- Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE: 07/05/99).

- Ley 11/1998, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1999 (BOE: 21/01/99).

- Ley 1/1999, de 29 de marzo, de prevención, asistencia y reinserción de las drogodependencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE: 26/05/99).

- Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio histórico y cultural de Extremadura (BOE: 11/06/99).

11.- Galicia

- Ley 1/1998, de 7 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1998 (BOE: 09/01/99).
- Ley 2/1998, de 8 de abril, de Medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública, patrimonio, organización y gestión (BOE: 08/01/99).
- Ley 3/1998, de 30 de junio, de Creación del Colegio Oficial de Fisioterapeutas de Galicia (BOE: 08/01/99).
- Ley 4/1998, de 30 de junio, de Creación del Colegio Oficial de Protetaseis Dentales de Galicia (BOE: 08/01/99).
- Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia (BOE: 25/03/99).
- Ley 6/1998, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Galicia para 1999 (BOE: 25/03/99).
- Ley 7/1998, de 30 de diciembre, de Medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública y gestión (BOE: 25/03/99).
- Ley 1/1999, de 5 de febrero, por la que se modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre, de medidas básicas de inserción social (BOE: 25/03/99).
- Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Creación del Colegio Profesional de Periodistas de Galicia (BOE: 17/04/99).
- Ley 3/1999, de 11 de marzo, de Creación del Instituto energético de Galicia (BOE: 17/04/99).
- Ley 4/1999, de 9 de abril, de Declaración de servicio público de titularidad de la Xunta de Galicia del transporte público marítimo de viajeros en la Ría de Vigo (BOE: 18/05/99).
- Ley 5/1999, de 21 de mayo, de Ordenación farmacéutica (BOE: 17/06/99).
- Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia (DOG: 08/09/99).

12.- Islas Baleares

- Ley 5/1998, de 23 de octubre, de Creación del Consejo Balear de Transportes terrestres y del Comité Balear de Transporte por carretera (BOE: 17/11/98).
- Ley 6/1998, de 23 de octubre, de Medidas cautelares hasta la aprobación de las directrices de Ordenación Territorial (BOE: 17/11/98).
- Ley 7/1998, de 12 de noviembre, de Ordenación Farmacéutica de las Islas Baleares (BOE: 15/12/98).
- Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 2/1983, del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (BOE: 09/01/99).
- Ley 8/1998, de 23 de noviembre, de Tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos (BOE: 04/02/99).

- Ley 9/1998, de 14 de diciembre, de Consejos escolares de las Islas Baleares (*BOE*: 04/02/99).
- Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales de las Islas Baleares (*BOE*: 04/02/99).
- Ley 11/1998, de 14 de diciembre, sobre el Régimen específico de tasas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (*BOE*: 05/02/99).
- Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio histórico de las Islas Baleares (*BOE*: 05/02/99).
- Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de transportes terrestres (*BOE*: 05/02/99).
- Ley 14/1998, de 23 de diciembre, de diversas Medidas tributarias y administrativas (*BOE*: 25/02/99).
- Ley 15/1998, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para 1999 (*BOE*: 25/02/99).
- Ley 1/1999, de 17 de marzo, del Estatuto de los Productores e Industriales agroalimentarios de las Islas Baleares (*BOE*: 13/04/99).
- Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares (*BOE*: 04/05/99).
- Ley 3/1999, de 31 de marzo, de Creación del Colegio Profesional de Protestaseis dentales de las Islas Baleares (*BOE*: 04/05/99).
- Ley 4/1999, de 31 de marzo, Reguladora de la función inspectora y sancionadora en materia de servicios sociales (*BOE*: 04/05/99).
- Ley 5/1999, de 31 de marzo, de Perros guía (*BOE*: 04/05/99).
- Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de ordenación territorial de las Islas Baleares y de medidas tributarias (*BOE*: 25/05/99).
- Ley 7/1999, de 8 de abril, de Atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas (*BOE*: 25/05/99).
- Ley 8/1999, de 12 de abril, de Atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de Agricultura, Ganadería, Pesca y Artesanía (*BOE*: 25/05/99).

13.- Madrid

- Ley 12/1998, de 9 de julio, por la que se modifica el art. 5 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 24/11/98).
- Ley 13/1998, de 9 de julio, por la que se autoriza al Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes para disponer de bienes inmuebles por cuan-

tía superior a 500 millones de pesetas, como pago de la compensación que corresponda abonar al concesionario con motivo de la extinción de la concesión administrativa ferroviaria de Vicalvaro a Morata de Tajuña (*BOE*: 24/11/98).

- Ley 14/1998, de 9 de julio, de Modificación parcial de los artículos 30.1 y 31.1 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 24/11/98).

- Ley 15/1998, de 23 de octubre, por la que se modifican los artículos 39.1 y 44 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 05/02/99).

- Ley 16/1998, de 27 de octubre, de Creación del Instituto de Realojamiento e Integración social (*BOE*: 06/03/99).

- Ley 17/1998, de 16 de noviembre, de Concesión de un suplemento de crédito por importe de 1.000.000.000 de pesetas destinado a fomento de empleo y dos créditos extraordinarios por importe de 4.000.000.000 y 15.000.000.000 de pesetas destinados, respectivamente, a la mejora del medio natural y educación no universitaria (*BOE*: 06/03/99).

- Ley 18/1998, de 20 de noviembre, de Reconocimiento de la Universidad Privada "Camilo José Cela" (*BOE*: 16/04/99).

- Ley 19/1998, de 25 de noviembre, de Ordenación y atención farmacéutica de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 25/05/99).

- Ley 20/1998, de 27 de noviembre, por la que se regula en la Comunidad de Madrid la utilización de lodos de depuradora en agricultura (*BOE*: 25/05/99).

- Ley 21/1998, de 30 de noviembre, de Ordenación, protección y promoción de la artesanía en la Comunidad de Madrid (*BOE*: 25/05/99).

- Ley 22/1998, de 10 de diciembre, de Concesión de un crédito extraordinario por importe de 4.000.000.000 de pesetas destinado al Plan de saneamiento de la deuda del Hospital General Universitario Gregorio Marañón (*BOE*: 25/05/99).

- Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el Acceso de las personas ciegas o con deficiencia visual usuarias de perros guía al entorno (*BOE*: 25/05/99).

- Ley 24/1998, de 21 de diciembre, de Modificación del artículo 6.1 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación universitaria de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 25/05/99).

- Ley 25/1998, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1999 (*BOE*: 29/05/99).

- Ley 26/1998, de 28 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas (*BOE*: 29/05/99).

- Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 29/05/99).

- Ley 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas para la calidad de la edificación (*BOE*: 29/05/99).

- Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 29/05/99).

- Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 02/06/99).

- Ley 5/1999, de 30 de marzo, de Fomento del libro y la lectura de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 02/06/99).

- Ley 6/1999, de 30 de marzo, de Modificación del párrafo 4º del artículo 27.6 de la Ley 13/1995, de 21 de abril, de regulación del uso de la informática en la Comunidad de Madrid (*BOE*: 28/05/99).

- Ley 7/1999, de 30 de marzo, autorizando la enajenación de los inmuebles sitos en la calle General Díaz Porlier, nº 35 y Avenida de los Madroños, nº 29, de esta capital (*BOE*: 28/05/99).

- Ley 8/1999, de 9 de abril, de Adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (*BOE*: 28/05/99).

- Ley 9/1999, de 9 de abril, de Museos de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 28/5/99).

- Ley 10/1999, de 16 de abril, por el que se regula la Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 28/05/99).

- Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 20/07/99).

- Ley 12/1999, de 29 de abril, de Creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 20/07/99).

- Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 20/07/99).

- Ley 14/1999, de 29 de abril, de Creación del Colegio Profesional de Protetaseis Dentales de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 20/07/99).

- Ley 15/1999, de 29 de abril, de las Academias de Ambito de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 16/08/99).

- Ley 16/1999, de 29 de abril, de 29 de abril, de Comercio interior de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 16/08/99).

- Ley 17/1999, de 29 de abril, sobre Aprovechamiento de pastos y rastrojeras para la protección de la ganadería extensiva (*BOE*: 16/08/99).

- Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de atención a la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 16/08/99).

- Ley 19/1999, de 29 de abril, de Modificación de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad de Madrid (*BOE*: 17/08/99).

- Ley 20/1999, de 3 de mayo, del Parque Regional del curso medio del río Guadarrama y su entorno (*BOE*: 17/08/99).

14.- Murcia

- Ley 1/1998, de 28 de abril, de Creación del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de la región de Murcia (*BOE*: 02/03/99).
- Ley 2/1998, de 28 de abril, de Creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de la Región de Murcia (*BOE*: 02/03/99).
- Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de la Región de Murcia (*BOE*: 02/03/99).
- Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia (*BOE*: 02/03/99).
- Ley 5/1998, de 3 de agosto, de Creación de la Universidad Politécnica de Cartagena (*BOE*: 02/03/99).
- Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia (*BOE*: 02/03/99).
- Ley 7/1998, de 4 de diciembre, de Modificación de la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia y de adecuación de determinadas disposiciones tributarias a la normativa estatal (*BOE*: 11/03/99).
- Ley 8/1998, de 4 de diciembre, de Crédito extraordinario para necesidades de gasto de la Consejería de Economía y Hacienda y de la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo, por importe de 71.263.000 pesetas (*BOE*: 11/03/99).
- Ley 9/1998, de 4 de diciembre, de Suplemento de crédito para financiar necesidades de gasto extraordinario de las Consejerías de Presidencia, Economía y Hacienda, y Cultura y Educación, por importe de 926.333.558 pesetas (*BOE*: 11/03/99).
- Ley 10/1998, de 21 de diciembre, sobre Régimen de comercio minorista en la Región de Murcia (*BOE*: 11/03/99).
- Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medidas financieras, administrativas y de Función Pública Regional (*BOE*: 27/04/99).
- Ley 12/1999, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1999 (*BOE*: 27/04/99).
- Ley 1/1999, de 17 de febrero, de Creación del Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia (*BOE*: 04/05/99).
- Ley 2/1999, de 30 de marzo, del Consejo Social de las Universidades Públicas de la Región de Murcia (*BOE*: 23/06/99).
- Ley 3/1999, de 14 de abril, de Crédito extraordinario por importe de 2.500.000.000 de pesetas para la atención de los gastos de reparación de daños y reposición de infraestructuras con motivo del seísmo producido en la Comarca del río Mula (*BOE*: 23/06/99).
- Ley 4/1999, de 21 de abril, de Coordinación universitaria de la Región de Murcia (*BORM*: 06/05/99).

15.- Navarra

- Ley Foral 13/1998, de 6 de octubre, de Modificación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las decisiones al Parlamento de Navarra (BOE: 07/01/99).

- Ley Foral 14/1998, de 6 de octubre, por la que se modifica el apartado 2º del artículo 4 del Texto Refundido de las disposiciones de rango legal sobre financiación agraria (BOE: 07/01/99).

- Ley Foral 15/1998, de 19 de noviembre, del Plan de Estadística de Navarra 1999-2002 (BOE: 07/01/99).

- Ley Foral 16/1998, de 19 de noviembre, de Modificación del Capítulo II del Título IX del Decreto Foral Legislativo 144/1987, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley Foral de Tasas, exacciones parafiscales y precios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos (BOE: 07/01/99).

- Ley Foral 17/1998, de 19 de noviembre, de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra (BOE: 07/01/99).

- Ley Foral 18/1998, de 19 de noviembre, de Modificación del artículo 155 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales (BOE: 07/01/99)

- Ley Foral 19/1998, de 1 de diciembre, de retribuciones del Profesorado de la Universidad Pública de Navarra (BOE: 28/01/99).

- Ley Foral 20/1998, de 14 de diciembre, de Cuentas Generales de Navarra de 1997 (BOE: 28/01/99).

- Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1999 (BOE: 28/01/99).

- Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE: 02/02/99).

- Ley Foral 23/1998, de 30 de diciembre, de Modificaciones tributarias (BOE: 02/02/99).

- Ley Foral 24/1998, de 30 de diciembre, de Medidas urgentes en materia de aprovechamiento urbanístico (BOE: 02/02/99).

- Ley Foral 1/1999, de 2 de marzo, de Medidas administrativas de gestión agroambiental (BOE: 21/04/99).

- Ley Foral 2/1999, de 2 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en materia de prescripción de derechos y acciones de las Entidades Locales (BOE: 21/04/99).

- Ley Foral 3/1999, de 2 de marzo, de modificación de la Ley Foral 11/1989, de 27 de junio, del juego (BOE: 21/04/99).

- Ley Foral 4/1999, de 2 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra y la Ley Foral 6/1990,

de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en materia de tasas, precios públicos y régimen de inembargabilidad (*BOE*: 21/04/99).

- Ley Foral 5/1999, de 16 de marzo, de Modificación de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de contratos de las Administraciones Públicas de Navarra sobre diversos conceptos en materia de requisitos para contratar con la Administración (*BOE*: 21/04/99).

- Ley Foral 6/1999, de 16 de marzo, de Medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de 35 horas y de reducción y reordenación del tiempo de trabajo (*BOE*: 21/04/99).

- Ley Foral 7/1999, de 16 de marzo, de Actuaciones y obras en regadíos integradas en el Plan de Regadíos de la Comunidad Foral de Navarra (*BOE*: 21/04/99).

- Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (*BOE*: 21/04/99).

- Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, para una carta de Derechos sociales (*BOE*: 04/06/99).

- Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara Parque Natural “Las Badenas Reales de Navarra” (*BOE*: 04/06/99).

- Ley Foral 11/1999, de 6 de abril, por la que se regula el sistema de carrera profesional del personal facultativo del servicio navarro de salud-osasunbidea (*BOE*: 04/06/99).

- Ley Foral 12/1999, de 6 de abril, Reguladora del programa de evaluación y actuación sobre las listas de espera quirúrgicas programadas del servicio navarro de salud-osasunbidea (*BOE*: 04/06/99).

- Ley Foral 13/1999, de 6 de abril, sobre el régimen de funcionamiento del Centro Psicogeriatrico “San Francisco Javier” (*BOE*: 04/06/99)

- Ley Foral 14/1999, de 6 de abril, de Modificaciones fiscales (*BOE*: 04/06/99).

- Ley Foral 15/1999, de 19 de abril, de Modificación de la Ley Foral 2/1985, de 4 de marzo, de creación y regulación del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en Navarra (*BOE*: 04/06/99).

16.- País Vasco

- Ley 1/1999, de 18 de mayo, para la Modificación de la Ley 18/1998, de 25 de junio, sobre prevención, asistencia e inserción en materia de dogrodependencias (*BOPV*: 08/06/99).

- Ley 2/1999, de 25 de junio, de Medidas complementarias en materia económica, presupuestaria y financiera para el ejercicio 1999 (*BOPV*: 23/07/99).

17.- La Rioja

- Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 3/1982, del Estatuto de Autonomía de la Rioja (*BOE*: 08/01/99).

- Ley 11/1998, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1999 (*BOE*: 29/12/98).

- Ley 12/1998, de 17 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas (*BOE*: 29/12/98).

- Ley 1/1999, de 10 de febrero, de Tasas por inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y otros productos de origen animal (*BOE*: 26/02/99)

- Ley 2/1999, de 8 de marzo, de Creación del Colegio Profesional de Protetaseis Dentales de La Rioja (*BOE*: 20/03/99).

- Ley 3/1999, de 31 de marzo, por la que se aprueba la Ampliación de la reserva regional de caza de cameros y su cambio de denominación (*BOE*: 20/04/99).

- Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales de la Rioja (*BOE*: 20/04/99).

- Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y las Apuestas (*BOE*: 27/04/99).

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(De 30 de septiembre de 1998 a 30 de septiembre de 1999)

Enrique Belda Pérez-Pedrero

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

SUMARIO

- *Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en este período que afecten a CC AA: 14*
- *Sentencias que afectan directa y únicamente a Castilla-La Mancha: 0*
- *Sentencias recaídas en Conflictos de Competencia: 3. N^{os}: 5, 8 y 13*
- *Sentencias recaídas en procesos derivados de Recursos de Inconstitucionalidad: 8. N^{os}: 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11 y 12*
- *Sentencias recaídas en procesos derivados de Cuestiones de Inconstitucionalidad: 3. N^{os}: 6, 7 y 14*
- *Sentencias recaídas en procesos derivados de la acumulación de Conflictos de Competencia y de Recursos de Inconstitucionalidad: 0*
- *Sentencias recaídas en procesos derivados de Recursos de Amparo: 0*
- *Sentencias competenciales: 13*
- *Sentencias sobre instituciones y otros temas: 1. N^o: 4*

En el presente apartado del anuario, vamos a realizar una referencia sucinta a las sentencias del Tribunal Constitucional que afecten, con carácter general, a las Comunidades Autónomas. Mencionaremos aquellos datos o criterios jurisprudenciales que parecen destacables con la brevedad que aconseja esta sección. No se realizará al análisis detallado de las normas jurídicas enjuiciadas por el Tribunal en tanto no se refieran directamente a nuestra Comunidad Autónoma. Los números que se indican en el sumario corresponden a una referencia otorgada cronológicamente a cada sentencia.

Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional:

1. La sentencia 179/98 de 16 de septiembre (publicada en el *BOE* de 20 de octubre de 1998, y por ello incluida en este anuario), responde al Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 3/90 de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León, por estimar que las Comunidades Autónomas carecen de la competencia sobre seguridad industrial, al ser parte de la seguridad pública que corresponde al Estado (art. 149.1.29 CE). La Comunidad Autónoma de Castilla y León ha adquirido competencia exclusiva en materia de industria tras la LO 11/94 de reforma de su Estatuto. El Tribunal recuerda resoluciones anteriores (SSTC 203/92 y 243/94) en las que afirmó que la potestad normativa del Estado por razones de seguridad industrial no excluye la competencia exclusiva en industria de las CC AA y que la potestad ejecutiva es en todo caso de las mismas.

2. La STC 193/98 de 1 de octubre, resuelve el Recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 9/1988 de Puertos Deportivos de Andalucía. El Tribunal salva la constitucionalidad de parte de un artículo del mencionado texto legal mediante una interpretación del mismo (f. j. 4), señalando que es posible a tenor de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante segregar la parte de ciertos puertos estatales que estén dedicadas a actividades náuticas, marítimas y deportivas y por tanto cabe una posible regulación autonómica en la materia. Sin embargo declara la inconstitucionalidad de varios preceptos de la ley andaluza que invaden la competencia del Estado. Así, advierte que las instalaciones náuticas ligeras deportivas, de abrigo, varaderos, pantanales y otras análogas que no estén adscritas a un puerto de titularidad autonómica, forman parte de la gestión del dominio público marítimo-terrestre que corresponde al Estado (ff jj 5 y 6). También rechaza ciertos condicionantes que la ley autonómica introducía en el informe estatal sobre ocupación del dominio público en el marco del expediente de concesión administrativa necesario para la construcción de los puertos, ya regulado en la Ley de Costas (f. j.11).

3. La STC 195/98 de 1 de octubre trata el Recurso de inconstitucionalidad presentado por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, frente al art. 21.3 de la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres, y los arts. 2, 3 y el anexo de la Ley 6/92 que declara reserva natural las Marismas de Santoña y Noja. Mediante una providencia de septiembre de 1992, ya se consideró extemporánea (art. 33 LOTC) la impugnación del artículo 21.3 de la Ley 4/89 (f. j. 1). El Tribunal declara la inconstitu-

cionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 6/92 puesto que invaden la competencia autonómica de delimitar el ámbito territorial de la citada reserva natural, que son fruto del ejercicio de una actividad ejecutiva (f. j. 4º). No obstante precisa que la inconstitucionalidad en este caso, no puede llevar consigo la inmediata nulidad de los preceptos legales afectados¹ hasta que la Comunidad Autónoma no elabore la correspondiente normativa sobre las Marismas para declarar la extensión y caracteres del espacio natural, puesto que en caso contrario la desprotección temporal causaría un perjuicio a los recursos naturales al quedar huérfanos de amparo legal concreto hasta la actuación de la Comunidad.

4. La STC 225/98 evalúa el Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la LO 4/96 de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. La resolución trata el interesante tema de las denominadas barreras electorales o número mínimo de votos necesarios para acceder al reparto de escaños, en este caso de una cámara representativa autonómica. En nuestro derecho electoral autonómico es común la exigencia de un tanto por ciento de votos en cada circunscripción para acceder a la distribución resultante de la aplicación del método D'Hondt. Sin embargo en el caso de Canarias, para que un partido o coalición acceda al reparto de escaños de su parlamento 1º) ha de ganar en su circunscripción 2º) o bien superar el tanto por ciento mínimo de cada una de ellas 3º) o bien alcanzar un porcentaje a nivel de todo el territorio objeto de consulta. Otra peculiaridad es que las barreras, ya de por sí elevadas hasta la reforma de 1996, tras esa fecha son extraordinariamente altas: se tienen en cuenta aquellas listas que hubieran obtenido, al menos, el treinta por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o sumando todas las circunscripciones donde se hubiera presentado lista por parte de un partido o coalición, superar el seis por ciento de los votos de toda la Comunidad.

Este precepto, criticado por algunos autores y por diversas fuerzas políticas de Canarias, es considerado en el recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo como contrario al Principio de Proporcionalidad enunciado en el art. 152.1 CE (que describe el procedimiento de elección de los parlamentos territoriales), al derecho de igualdad en el ejercicio del sufragio (arts. 14 y 23.2 CE según el Defensor del Pueblo) y al Valor Pluralismo Político (art. 1.1 CE). Asimismo pone de manifiesto otras cuestiones formales cuestionando la validez del pre-

1. Sobre este aspecto en particular se puede consultar una breve crítica en Requejo Pagés, J. L.: Doctrina del TC durante el tercer cuatrimestre de 1998. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 55, enero-abril de 1999, pág. 220.

cepto impugnado por su carácter transitorio y su inclusión en el Estatuto de Autonomía (cuestiones que el Tribunal va a rechazar antes de entrar en el tema de las barreras, f. j. 2).

El Tribunal reitera su antigua doctrina (STC 75/85) sobre el art. 23.2 CE en lo relativo a las elecciones, que han de desarrollarse según las condiciones que marquen las leyes, evitando diferencias discriminatorias en el sistema electoral pero considerado en sí mismo y no con relación a otros. El sistema establecido ha de ser proporcional y puede contener diferencias (por ejemplo, el primar a partidos y coaliciones con más votos) siempre que no caiga en distinciones irrazonables, injustificadas o arbitrarias que vulneren el art. 23.2 CE (f. j. 4).

Las barreras electorales tratan de compatibilizar el principio de proporcionalidad con el objetivo de procurar la conformación de asambleas representativas eficaces y con un funcionamiento racional, que no siempre sería posible si estuviesen archifragmentadas (f. j. 5). Lo que el Defensor del Pueblo cuestiona en concreto, el alto porcentaje de estas barreras, es respondido escuetamente por el Tribunal explicando que si ya han reconocido en alguna resolución anterior (STC 193/89 barrera legal en Murcia) la constitucionalidad del cinco por ciento, no parece excesivo reconocer la del seis por ciento en toda la comunidad. Nada nos dice de la barrera circunscriptiva del treinta por ciento (f. j. 5). Finalmente el Tribunal responde a la cuestión de la vulneración del principio de proporcionalidad del art. 152.1 CE, señalando que ha de ser una tendencia de la legislación electoral. Estima que Canarias ha procurado, en especial con la barrera del 30 por ciento, responder también a la necesaria representación de todos sus territorios lo que constituye un posible criterio corrector de la proporcionalidad.

En resumen, la barrera regional del seis por ciento responde a la necesaria estabilidad del parlamento territorial mientras que la barrera insular o circunscriptiva del treinta por ciento persigue la entrada en la cámara de fuerzas mayoritarias de territorios pequeños, y no lesiona a las minorías. La primera barrera favorece a las mayorías y la segunda a las minorías. Por último, que acceda al reparto de escaños sin más requisito, la candidatura vencedora en cada circunscriptión, es considerado por el Tribunal como un criterio corrector de las barreras y no como un ataque a la proporcionalidad (f. j. 7).

La resolución, que contiene interesantes extremos relativos a Derecho procesal constitucional, se acompaña de un voto particular del Magistrado Cruz Villalón que cuestiona la aplicación del art. 152 CE a Canarias sin entrar en los temas de la proporcionalidad.

5. La STC 226/98 de 26 de noviembre trata el Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Andalucía frente a una resolución de la Dirección General de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (de 1989) por la que se publica la concesión otorgada en el Consejo de Ministros al Ayuntamiento de Gelves (Sevilla), para construir un puerto deportivo. El Tribunal reitera su doctrina, manifestada en sentencias 40, 80 (*vid.* n.ºs. 7 y 10 del anuario de 1998) y 193/1998 (*vid.* resumen n.º 2 del presente anuario 1999), sobre competencia autonómica en materia de puertos pesqueros y deportivos. Recordemos que en determinados casos el Estado podía tener competencia sobre ellos cuando las zonas pesqueras y deportivas se encontraban dentro del recinto o aguas portuarias de un puerto de interés general (y por tanto del Estado). En el presente caso, el puerto de esta localidad, se hallaba en la zona exterior (también llamada zona II) del puerto de Sevilla, es decir, en su zona de servicio pero no en su interior. Es por ello que de acuerdo a su anterior doctrina, se anula el acuerdo del Consejo de Ministros, aunque al tratarse de una situación consolidada la concesión administrativa al Ayuntamiento de Gelves subsiste subrogándose la Comunidad Autónoma en el lugar del Estado.

6. La STC 11/99 de 11 de febrero resuelve la Cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias en relación a varios artículos de la ley asturiana 3/87 de Disciplina Urbanística. El Tribunal declara la inconstitucionalidad del art. 6 de la mencionada norma como contrario a la distribución territorial de poder y a la autonomía de los ayuntamientos. Con este pronunciamiento se impide que la administración autonómica pueda suspender en determinados casos los actos de edificación y uso de suelo cuando no lo haga la corporación local, entendiéndose que la inactividad municipal puede cimentarse sobre el convencimiento de la existencia de una licencia jurídicamente admisible. Tras esta sentencia, la Comunidad Autónoma a través de su departamento correspondiente, sólo podrá sustituir al alcalde en la intervención urbanística ante una construcción cuando exista una ausencia total de licencia para la misma, unida a una inactividad consciente de la corporación local ante ese hecho (ff jj 4 y 5).

7. La STC 12/99 de 11 de febrero da respuesta a la Cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en relación a una Disposición Transitoria de la Ley 1/93 de ordenación del sistema sanitario de aquella comunidad, que establece ciertos criterios de valoración de los servicios profesionales prestados en este ámbito de cara a una oferta de empleo público.

La Cuestión se desestima tras comprobar que la mencionada Disposición, que prima de forma considerable los servicios prestados en la administración de la Comunidad Autónoma respecto de los prestados en otras administraciones (f. j. 4), responde a una causa excepcional, recordando el Tribunal que se admite la constitucionalidad de procesos selectivos que primen con intensidad la condición de interino siempre que ello suceda en una sólo ocasión (SSTC 27/91 y 16/98, entre otras).

8. La STC 21/99 de 25 de febrero estudia los Conflictos positivos de competencias (acumulados), promovidos por el Gobierno vasco como consecuencia de varios artículos de dos órdenes del Ministerio de Agricultura de 21 de enero de 1989 sobre comercialización y calidad exterior de los materiales forestales de reproducción.

El Tribunal estima la competencia de la Comunidad Autónoma recurrente, entre otros temas, para admitir los materiales de base (en aplicación de los criterios y requisitos establecidos en una de las órdenes estatales), para generar materiales de reproducción seleccionados (f. j. 5); para establecer un sistema de control oficial que asegure la identidad de los materiales de reproducción, en la medida que es un modo cualificado de ejercicio de las competencias de ejecución (f. j.6); y para certificar el material forestal de reproducción contenido en el art. 15 de la orden estatal de comercialización (f. j.10).

9. La STC 22/99 de 25 de febrero resuelve el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra varios artículos de la ley vasca 6/90 de Cámaras Agrarias.

El Tribunal desestima el recurso en su totalidad, puesto que las normas que el Estado puede dictar (a partir del art. 149.1.18ª) fijando las bases que han de regir la composición y el funcionamiento de las Cámaras Agrarias, han de limitarse por que se trata de organismos vinculados con la administración autonómica y, por tanto, la posibilidad de penetración de lo básico en esta materia, ha de ser reducida (f. j. 2).

Los artículos cuestionados tratan principalmente sobre los agricultores electores y elegibles en el proceso de conformación de estos organismos. El Tribunal desestima al respecto la inconstitucionalidad del art. 7.1.a) de la Ley vasca admitiendo que ésta no tiene porqué reproducir una condición establecida con carácter básico por la legislación estatal (Ley 23/86) como es la exigencia al agricultor de afiliarse al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o al Régimen

Especial de Trabajadores Autónomos (f. j. 4). Asimismo, el País Vasco, puede alterar los requisitos sobre la consideración de agricultor a efectos de la atribución del sufragio activo y pasivo (ff jj. 5 y 6).

En cuanto a la composición de los órganos rectores de las Cámaras Agrarias, la normativa autonómica tan sólo ha de respetar los mínimos establecidos por el Estado, como son: a) tener un ámbito provincial de actuación, b) estar compuestas por un número de miembros igual al máximo señalado por la ley básica estatal y c) que los miembros sean elegidos por sufragio libre, igual, directo y secreto; atendiendo a criterios de representación proporcional. La Comunidad Autónoma puede atender además a otros criterios como la representación de las comarcas, acomodándose a la realidad de cada zona (f. j. 7).

10. La STC 50/99 de 6 de abril, evalúa los Recursos de inconstitucionalidad (acumulados) interpuestos por la Junta de Castilla y León y por el Gobierno de Cataluña contra algunos preceptos de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común. El Tribunal estima en parte los recursos entendiendo contrario al orden constitucional de competencias que la norma estatal regule de manera tan detallada y exhaustiva diversos aspectos de la organización y funcionamiento interno de los órganos colegiados, sin dejar al legislador autonómico un espacio para desarrollar sus potestades. Por tanto de la Ley 30/92 se expulsan los artículos 23.1 y 2; 24.1, 2 y 3; 25.2 y 3; 27.2, 3 y 5 y un inciso del art. 17.1. Todos ellos por no tener carácter básico. (Como ejemplo de las precisiones estatales que no dejan margen a las Comunidades Autónomas, podemos acudir al art. 23.1 de la Ley 30/92 que señalaba detalladamente las competencias del presidente de cualquier órgano colegiado de las administraciones públicas).

El Tribunal recuerda también en esta sentencia, interpretando los arts. 36.2 y 36.3 de la Ley 30/92, que la obligación de traducir documentos al castellano no se extiende a los expedientes administrativos que surtan efecto en otra Comunidad Autónoma en la que la lengua en que éstos están escritos tenga también carácter cooficial (por ejemplo, no es obligatorio traducir documentos en catalán al castellano, si van a surtir efecto en Baleares). Frente a esta aclaración se alza un voto particular del Magistrado Viver que entiende que este comportamiento de la sentencia supera los límites establecidos por el propio Tribunal para el uso de las Sentencias interpretativas, produciendo además un perjuicio a la seguridad jurídica; con lo que no hubiera cabido otra solución que expulsar del ordenamiento estos artículos.

11. La STC 103/99 de 3 de junio resuelve los Recursos de inconstitucionalidad (acumulados) promovidos por el Gobierno vasco y el Parlamento de Cataluña contra varios artículos de la Ley 32/88 de Marcas. El País Vasco alega su competencia a partir del art. 12 de su Estatuto de Autonomía (ejecución de la legislación del Estado sobre propiedad intelectual e industrial). Cataluña se manifiesta en el mismo sentido (arts. 11.3 y 25.2 EA de Cataluña).

El Tribunal (f. j. 4º) repasa la doctrina contenida en varias sentencias desde la STC 33/81: legislación ha de entenderse en sentido material y abarcará toda la normación (ley, reglamentos ejecutivos o circulares con naturaleza normativa). Mientras que ejecución serán los actos de aplicación (por ejemplo, el dictar reglamentos internos de organización de servicios en la medida que sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa). En este sentido también se pronuncia la STC 196/97 (ver el epígrafe 1 del resumen de jurisprudencia de *Parlamento y Constitución*, nº 2, Anuario 1998, Toledo, 1999).

En cuanto al contenido concreto de la ley que se le presenta, el Tribunal manifiesta que el ámbito de protección a las marcas y nombres comerciales se extiende a todo el territorio del Estado. La concesión del registro de marcas y nombres comerciales tiene una proyección supracomunitaria y sobre esta materia también juega el título recogido en el art. 149.1.1 CE en cuanto a los requisitos de cómo ha de ejercitarse un derecho (f. j. 5º). El Tribunal va a estimar el recurso sólo en los extremos donde reconoce la existencia de competencias ejecutivas (valga el ejemplo de la competencia autonómica para recibir solicitudes en sus registros públicos, destinadas al registro general de marcas) (f. j. 7º).

Destacaríamos de esta resolución, por último, la declaración de constitucionalidad del art. 16.3 de la Ley de Marcas, que exige el empleo del castellano en el Registro de la Propiedad Industrial.

12. La STC 127/99 de 1 de julio estudia el Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el art. 10 y la DA 3ª de la Ley 13/89 de Montes Vecinales en Mano Común de Galicia. El Tribunal anula ambos preceptos, uno que disponía la participación en los Jurados Provinciales de Clasificación de Montes Vecinales de un magistrado de la Audiencia Provincial correspondiente (el art. 10) y otro que disponía que varios procedimientos atinentes al contenido de esta ley serían sustanciados por el trámite de incidentes ante los Juzgados de Primera Instancia. El Tribunal recuerda la competencia del Estado sobre Administración de Justicia en el primer caso (y también la reciente STC 150/98, ver: *Parlamento y Constitución*, nº 2, Anuario 1998, Toledo,

1999; en el número 20 de las sentencias que allí resumíamos) y por tanto la capacidad para determinar las funciones de jueces y magistrados (f. j. 2); y en el segundo caso, la competencia sobre Derecho Procesal *ex* 149.1.6° CE, que impide a las CC AA designar el procedimiento que corresponde ante un asunto concreto a no ser que el mismo se encamine a hacer efectivas las necesarias especialidades que en el proceso se deriven del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas (lo que no es el caso, según el TC) (f. j. 5°).

13. La STC 128/99 de 1 de julio, responde al Conflicto positivo de competencia promovido por la Diputación General de Cantabria en relación con diversos preceptos del RD 1887/91 sobre mejora de estructuras agrarias. El Tribunal estima parcialmente el conflicto y niega el carácter básico de varios artículos que regulaban ayudas económicas financiadas con fondos de la propia Comunidad Autónoma. De este pronunciamiento resaltaríamos la negativa del Tribunal, no obstante la estimación, a declarar la nulidad de los mencionados preceptos estatales, primero porque Cantabria los impugnó como normativa básica respecto de las ayudas financiadas por ella pero no respecto de las que provienen de fondos del Estado, con lo que esos preceptos tendrán aplicación para esos casos; y segundo, para no afectar las situaciones jurídico-económicas ya consolidadas ni perjudicar a los receptores de las ayudas (f. j. 18). En el mismo sentido se puede consultar la STC 148/98, en el epígrafe 18 del resumen de jurisprudencia del pasado año (*Parlamento y Constitución*, nº 2, Anuario 1998, Toledo, 1999).

14. La STC 130/99 de 1 de julio aborda una Cuestión de inconstitucionalidad presentada frente a la DA 8ª de la Ley de Presupuestos Generales de Cantabria para 1993. El Tribunal declara inconstitucional y nula la mencionada norma, cuyo contenido trataba de ordenar el Estatuto de la Función Pública de esa Comunidad. Es claro que esa materia requiere una vigencia, en principio, indefinida y, por tanto, su inclusión en la Ley de Presupuestos que es esencialmente temporal, quebranta el principio de seguridad jurídica. Esa materia no entra, pues, dentro de lo que el Tribunal considera como contenido constitucional de las leyes presupuestarias (f. j. 8) y en ningún caso puede considerarse como un complemento necesario para la ejecución del presupuesto anual (f. j. 6).

ACTIVIDAD DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA

(De 1 de octubre de 1998 a 30 de septiembre de 1999)

F. Javier Díaz Revorio

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

SUMARIO

- 1.- *Nueva composición de las Cortes de Castilla-La Mancha*
- 2.- *Reforma del Reglamento parlamentario*
- 3.- *Actividad legislativa*
 - A. *Leyes institucionales, organizativas o de procedimiento*
 - B. *Leyes financieras o presupuestarias*
 - C. *Leyes de regulación de sectores de la actividad económica o social*
 - D. *Leyes de protección de sectores de la población o de bienes jurídicos*
- 4.- *Actividad no legislativa (control y orientación política)*
 - A. *Investidura del candidato a Presidente de la Junta*
 - B. *Resto de actividad no legislativa*

Sin duda el acontecimiento más destacado, que en cierto modo marca todo el período considerado en esta crónica, es la celebración de las elecciones autonómicas el 13 de junio de 1999. Todos los aspectos de la actividad de las Cortes que aquí van a analizarse se ven más o menos influidos por esta circunstancia. En primer lugar, y como es obvio, las elecciones determinaron la constitución de una nueva Cámara, cuya composición ha variado, así como las personas que han pasado a formar parte de determinados órganos de la misma, si bien como es de sobra conocido se mantiene la misma mayoría parlamentaria. En segundo lugar, y también en relación con esta nueva composición parlamentaria, se ha producido una modificación del Reglamento, que afecta a las Comisiones permanentes. En tercer lugar, la proximidad de las elecciones se ha notado igualmente en la actividad legislativa anterior a la fecha electoral, que se ha visto apreciablemente incrementada al objeto de poder aprobar en la IV Legislatura la mayoría de las iniciativas legislativas que estaban tramitándose. E incluso en el contenido de alguna de las leyes, como la que reformaba la ley electoral de Castilla-La Mancha. Y, por último, el período electoral permite entender mejor la actividad no legislativa de los meses anteriores a junio de 1999, y especialmente la actividad de orientación política; esta actividad se ha centrado en varias ocasiones en asuntos o polémicas que estaban en el debate público en el largo período que políticamente podría considerarse como “precampaña electoral”, en el que las Cortes regionales han aprobado varios pronunciamientos tendentes a la crítica y el rechazo de las actitudes del Gobierno nacional o del que era y es principal partido de la oposición. Esta tendencia parece incluso tener más “peso” o importancia en la actividad de las Cortes que el control al Gobierno regional.

En este mismo número del Anuario se publica un trabajo sobre las elecciones de junio de 1999. En consecuencia, en esta crónica nos centraremos en la actividad parlamentaria regional. A los apartados que vienen siendo habituales (actividad legislativa y actividad no legislativa) añadimos, con carácter previo, un apartado sobre la nueva composición de la Cámara, y una breve reseña de la reforma de un artículo del Reglamento parlamentario.

1.- Nueva composición de las Cortes de Castilla-La Mancha

Desde el punto de vista de la composición de la Cámara, quizá la consecuencia más inmediata de las elecciones autonómicas de 13 de junio de 1999 es la reducción a sólo dos grupos políticos con representación parlamentaria, circunstancia que hasta ahora sólo se había producido en la I Legislatura (en la que el número total de diputados era menor). En efecto, desaparece el único diputa-

do que componía la Representación Parlamentaria de Izquierda Unida (aunque en el curso de la anterior legislatura, y tras la escisión en dicha formación política, había pasado a denominarse “Representación parlamentaria de Izquierda de Castilla-La Mancha”), con lo que la Cámara se compone ahora sólo de dos Grupos Parlamentarios: el Socialista, que pasa de 24 a 26 diputados (quedándose sólo uno por debajo de su máxima representación histórica en las Cortes regionales, en la III Legislatura, de 1991 a 1995); y el Popular, que pierde un diputado, pasando a tener 21 en la V Legislatura recién iniciada.

La existencia de sólo dos Grupos Parlamentarios restará sin duda pluralismo a las Cortes de Castilla-La Mancha, al desaparecer la voz de la tercera fuerza política a nivel regional. Al tiempo, esta circunstancia puede implicar una mayor polarización en los debates y en la actividad de la Cámara en general, aunque, por otro lado, quizá contribuya a dinamizar esa actividad, de manera que los debates resulten más ágiles y el contraste de posturas se manifieste de forma más evidente. Hay que tener en cuenta que la Representación Parlamentaria de Izquierda de Castilla-La Mancha mantenía en los últimos tiempos una posición de apoyo casi sistemático al Gobierno (si bien inicialmente la Representación de Izquierda Unida adoptó una actitud de mayor oposición, pasando también por situaciones de apoyo más o menos esporádico o condicionado); en cambio, el Grupo Parlamentario Popular ha mantenido siempre la actitud de un Grupo de oposición, y en ocasiones esta oposición ha sido frontal y sistemática.

En cuanto a la composición concreta (*BOCCM V Legislatura*, nº 2, de 13 de julio de 1999), el Grupo Parlamentario Socialista tiene ahora como Presidente a Francisco Juan Moya Martínez, y como Portavoz a Francisco Belmonte Romero, siendo su Secretario General Jesús Fernández Vaquero, y las Secretarías Adjuntas María del Carmen Valmorisco Martín y Pilar Sánchez Castro. El resto de los diputados pertenecientes a este Grupo son: José Bono Martínez, José María Barreda Fontes, María Cruz Aguirre Sánchez, Nieves Arriero Bernabé, Luis Ayllón Oliva, Rosa María Chazarra Moya, Florentino García Bonilla, Diego García Caro, Emiliano García-Page Sánchez, María Mercedes Giner Llorcar, Ana Gómez del Barco, Teresa Lizcano Zarceño, Mario Mansilla Hidalgo, Antonio Marco Martínez, Natividad Martínez Argumánez, Cristina Quintana Jimón, Isabel Quintanilla Barba, María del Carmen Romera López, Antonio Salinas Hernández, Roberto Tejada Márquez y Lourdes Varea Morcillo. Trece de los veintiséis diputados de este Grupo (50 %) son mujeres.

Del Grupo Parlamentario Popular es Presidente Agustín Conde Bajén; su Portavoz es Miguel Ángel Monserrat Puig, y los Portavoces Adjuntos, Albertina Oria de Rueda Salguero, Carmen Riolobos Regadera y Leandro Esteban

Villamor; el Secretario General es Pedro José García Gómez. Los restantes diputados de este Grupo son: Luis Jesús Garrido Garrancho, César Gómez Benayas, Manuela Parras Ochando, Lucrecio Serrano Pedroche, Arturo Díaz Jiménez, Fernando Rodrigo Muñoz, María del Carmen Funez de Gregorio, José Manuel Rodríguez Carretero, Domingo Triguero Expósito, Marina Moya Moreno, Miguel Ángel Ortí Robles, Carlos Rodríguez Zamora, Antonio Manuel López Polo, María Ángeles Font Bonmaní y Gonzalo Payo Subiza. Seis de los veintiún diputados del Grupo Popular (28,57 %) son mujeres.

Hay que destacar también el cambio en la Presidencia de la Cámara, que en esta V Legislatura estará desempeñada por el diputado socialista Antonio Marco Martínez. Los restantes miembros de la Mesa son: Vicepresidenta Primera, M^a Lourdes Varea Morcillo (GPS); Vicepresidente Segundo, Luis Jesús Garrido Garrancho (GPP); Secretario Primero, Mario Mansilla Hidalgo, del GPS; y Secretario Segundo, César Gómez Benayas, del GPP (*BOCCM V Legislatura*, n^o 1, de 8 de julio de 1999). También ha sido elegida una nueva Diputación Permanente, compuesta por cuatro diputados del Grupo Socialista y tres del Grupo Popular (*BOCCM V Legislatura*, n^o 5, de 23 de julio de 1999), así como la Comisión de Reglamento y del Estatuto del Diputado (*BOCCM*, n^o 4, de 22 de julio de 1999), y las ocho restantes Comisiones Parlamentarias (*BOCCM*, n^o 6, de 20 de septiembre de 1999), de acuerdo con la última reforma del Reglamento que pasaremos a comentar de inmediato. La Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado, siguiendo lo previsto en el art. 58 del reglamento, está compuesta por todos los miembros de la Mesa, más un diputado en representación de cada GP, de manera que tiene un total de siete miembros, de los cuales cuatro son del GPS. Todas las demás Comisiones tienen 11 miembros, seis de los cuales son del GPS. Sólo una de las Comisiones (la de Economía y Presupuestos), está presidida por un Diputado o Diputada del GP.

2.- Reforma del Reglamento parlamentario

Reforma del art. 57 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (*BOCCM V Legislatura*, n^o 5, de 23 de julio de 1999).

La primera reforma del nuevo Reglamento parlamentario de 16 de octubre de 1997¹ afecta exclusivamente a la regulación de las Comisiones Permanentes,

1. Véase un comentario sobre este nuevo Reglamento en la crónica de “Actividad de las Cortes de Castilla-La Mancha” publicada en el número 2 de este mismo Anuario, correspondiente a 1998 (págs. 344 a 349).

permitiendo una mayor flexibilidad en su creación. Conviene recordar la evolución seguida en la regulación de esta cuestión, que ha sufrido diversas modificaciones, tratando de alcanzar la fórmula más adecuada. El Reglamento de 1985, en su redacción original, determinaba cuáles eran las Comisiones permanentes legislativas, que seguían de forma más o menos paralela a las distintas Consejerías del Gobierno regional (las Comisiones, recogidas en el art. 55 del Reglamento, eran: Asuntos Generales y Gobernación; Economía y Hacienda; Presupuestos; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Política Territorial; Sanidad, Consumo, Trabajo y Bienestar Social; Transportes y Comunicaciones; y Educación, Cultura, Juventud y Deportes). Además, eran Comisiones Permanentes las que debieran constituirse por disposición legal, la de Reglamento y la del Estatuto del Diputado². Pero esta determinación expresa del número y denominación de las Comisiones legislativas, intentando aproximarse a la distribución de las Consejerías del Gobierno regional, resultaba un tanto rígida, ya que los cambios en la composición de dicho Gobierno podían producir dificultades o provocar que resultase menos funcional la distribución de las Comisiones legislativas. Por ello en 1989 se reformó el mencionado artículo 55 (reforma aprobada por el Pleno el 21 de diciembre de 1989, *BOCCM*, nº 119, de 22 de diciembre de 1989), estableciéndose como Comisiones Permanentes legislativas la de Asuntos Generales y la de Presupuestos, así como una por cada una de las Consejerías que formasen parte del Gobierno regional. Esta nueva redacción solucionaba el problema antes apuntado, pero al precio de que cualquier variación en la composición del Gobierno autonómico provocaba automáticamente idéntica modificación en las Comisiones legislativas, con lo que en definitiva el número, denominación y competencias de éstas venían determinados desde el Gobierno. Para solventar esta nueva dificultad, el Reglamento de 16 de octubre de 1997 (además de fusionar en una sola las Comisiones de Reglamento y la de Estatuto del Diputado) estableció en su artículo 57 sólo cuatro grandes Comisiones Permanentes Legislativas (Asuntos Generales, Economía y Presupuestos, Fomento y Política Social), determinando sus competencias con criterios materiales, de manera que cada una de ellas se correspondería aproximadamente con el ámbito de varias Consejerías, sin

2. En cualquier caso, y según el art. 58, existía la posibilidad de que el Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, y a iniciativa de un GP o de la tercera parte de los miembros de la Cámara, pudiera acordar la creación de otras Comisiones Permanentes para la legislatura (cuya disolución podía acordarse por el mismo procedimiento); en este supuesto, el acuerdo de creación había de fijar el criterio de distribución de competencias entre la Comisión creada y las que, en su caso, pudieran resultar afectadas. El contenido de este artículo no fue modificado posteriormente, y ha pasado sin alteración alguna al art. 60 del nuevo Reglamento, con lo que actualmente sigue existiendo esta posibilidad de crear “Comisiones permanentes de legislatura”.

que las variaciones en el número o denominación de éstas debieran afectar negativamente al funcionamiento de las Comisiones parlamentarias. Pero de nuevo esta regulación no parece haber resultado la más idónea, ya que estas cuatro “supercomisiones” acumulaban excesivo trabajo y reuniones, de forma que su excesivamente amplio ámbito material no parecía hacerlas especialmente funcionales.

De ahí la aprobación de la última reforma que ahora comentamos. Ésta establece expresamente sólo tres Comisiones Permanentes legislativas: la de Asuntos Generales; la de Economía y Presupuestos; y la de Reglamento y Estatuto del Diputado; pero además, el apartado segundo del art. 57 dispone que son también Comisiones Permanentes legislativas las que deban constituirse por disposición legal, “así como aquéllas que acuerde el Pleno a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces”. En primer lugar, hay que destacar que parecen desaparecer las Comisiones Permanentes no legislativas (salvo quizá las que pudieran crearse como Comisiones Permanentes sólo para la legislatura de acuerdo con el art. 60), ya que la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado pasa por primera vez a mencionarse entre las Comisiones legislativas, y también tendrán ese carácter las que se creen de acuerdo con lo previsto en el apartado segundo del artículo 57 (incluyendo las que “deban constituirse por disposición legal”). Pero lo más destacado de la reforma es la gran flexibilidad que introduce en la creación de Comisiones permanentes legislativas, ya que al no mencionarse expresamente su número, denominación y competencias en el Reglamento, se permite que sea el Pleno, de acuerdo con el procedimiento indicado, el que establezca en cada momento dichas Comisiones –sin necesidad de proceder a una nueva reforma reglamentaria–. La ventaja de este sistema radica en que resulta posible una cierta adaptación de las Comisiones a las diversas Consejerías del Gobierno regional –lo que permite su más adecuado funcionamiento–, pero no hasta el punto de que cualquier modificación en éste deba repercutir, necesaria y automáticamente, en una modificación de las Comisiones. Igualmente es posible la adaptación de éstas a cualquier otra circunstancia que en cada momento se considere conveniente tener en cuenta.

En fin, la reforma que comentamos contiene una disposición transitoria que permite que sea la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, la que determine las Comisiones Permanentes legislativas que se constituyan al inicio de la V Legislatura de acuerdo con el mencionado art. 57, apartado segundo. Esta forma excepcional de determinar el número y denominación de las Comisiones, que como regla general no resultaría la más adecuada (ya que no conlleva inter-

vención alguna del Pleno), se justifica en este caso por la conveniencia de constituir dichas Comisiones al inicio de la Legislatura a la mayor brevedad posible, teniendo en cuenta que cuando se aprobó la reforma eran inminentes las vacaciones parlamentarias, y que el Pleno consentía esta forma excepcional de constitución, al haberla aprobado con la reforma del Reglamento.

De acuerdo con las previsiones comentadas, las Comisiones constituidas han sido: Reglamento y Estatuto del Diputado; Asuntos Generales, Economía y Presupuestos; Agricultura y Medio Ambiente; Bienestar Social; Educación y Cultura; Industria; Obras Públicas; y Sanidad.

3.- Actividad legislativa

En el período que venimos comentando, las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado un total de quince leyes; de ellas, cuatro en el último trimestre de 1998, y once en los tres primeros trimestres de 1999. Sin duda se trata de un número elevado en comparación con otros períodos; especialmente significativo es el hecho de que se hayan aprobado once leyes desde el inicio de 1999 hasta la finalización de la IV Legislatura, de manera que parece seguro que en 1999 se superará el número máximo de normas legislativas aprobadas por las Cortes regionales en un mismo año, que hasta el momento era el de las once leyes aprobadas en 1997.

Parece que una causa fundamental para este apreciable número de leyes ha sido la celebración de las elecciones de junio de 1999, que ha implicado la conveniencia de concluir en lo posible la tramitación de los procedimientos legislativos en curso antes de la finalización de la legislatura. De hecho, la mayoría de los proyectos en trámite se han visto convertidos en leyes antes de las elecciones, aunque algunas de las proposiciones no han culminado con dicho éxito: no han llegado a aprobarse al final de la Legislatura las proposiciones de ley de modificación de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, presentadas tanto por el GP Socialista como por el Popular (los textos de dichas proposiciones fueron publicados en el *BOCCM*, nº 221, de 3 de marzo de 1999), ni la Proposición de Ley del Mayor de Castilla-la Mancha, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (*BOCCM*, nº 223, de 8 de marzo de 1999); ni la Proposición de Ley sobre Publicidad Institucional, presentada por el GP de Izquierda de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 207, de 4 de diciembre de 1998), ni la de Creación del Defensor de los Ciudadanos en Castilla-La Mancha, presentada en 1997 por la entonces Representación Parlamentaria de Izquierda

Unida, y que en realidad hace tiempo parecía ya implícitamente abandonada³. Lo curioso es que estas Proposiciones no han sido formalmente rechazadas por la Cámara, sino que simplemente no se ha proseguido su tramitación, aunque desde su presentación las Cortes sí han tramitado y aprobado otros proyectos y proposiciones de ley. Quizá por la acumulación de trabajo propia del final de la legislatura pueda explicar ésta situación, pero en todo caso resultaría más adecuado un pronunciamiento expreso de rechazo o de toma en consideración. De cualquier modo, siempre es posible que estas iniciativas se reproduzcan o retomen en la siguiente legislatura.

Pero conviene también destacar un motivo para el incremento del número de leyes aprobadas por las Cortes menos “coyuntural”, como es el aumento de competencias producido por las últimas reformas del Estatuto, cuya asunción está provocando, y provocará en el futuro, un aumento de la producción legislativa autonómica, no sólo cuantitativo, sino también cualitativo.

Entrando ya en el examen de las leyes finalmente aprobadas por las Cortes regionales, a efectos sistemáticos clasificaremos las mismas en varios bloques materiales, de forma parecida a lo que hemos venido haciendo en anteriores crónicas (y a pesar de que en ocasiones esta clasificación puede plantear algunas dudas). Pero antes mencionaremos todas las leyes aprobadas por orden cronológico:

- Ley 6/1998, de 24 de septiembre, de Suplemento de Crédito por importe de 1.600.000.000 de pesetas para financiar los mayores gastos derivados de la reprogramación del Programa Operativo Regional (Feoga) (*BOCCM*, nº 195, de 25 de septiembre de 1998; *DOCM*, nº 49, de 16 de octubre de 1998; *BOE* de 15 de enero de 1999).

- Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 199, de 16 de octubre de 1998; *DOCM*, nº 52, de 6 de noviembre de 1998; *BOE* de 15 de enero de 1999).

- Ley 8/1998, de 19 de noviembre, de Modificación Parcial de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 204, de 20 de noviembre de 1998; *DOCM*, nº 57, de 4 de diciembre de 1998; *BOE* de 15 de enero de 1999).

3. Este texto se corresponde con la Proposición de Ley 04/0102-0006 (*BOCCM*, nº 116, de 16 de junio de 1997), cuya tramitación fue inexplicablemente abandonada, sin que existiera tampoco un pronunciamiento expreso de rechazo a dicha proposición. En el número 1 de este Anuario, correspondiente a 1997, se publicó el trabajo de quien escribe estas líneas titulado “Antecedentes y perspectivas para un Defensor del Pueblo en Castilla-La Mancha”, en el que se alude a ésta y otras iniciativas anteriores con la misma finalidad que acabaron sin éxito.

- Ley 9/1998, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 1999 (*BOCCM*, nº 210, de 18 de diciembre de 1998; *DOCM*, nº 64, de 31 de diciembre de 1998; *BOE* de 9 de febrero de 1999).

- Ley 1/1999, de 4 de marzo, de Modificación de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 223, de 8 de marzo de 1999; *DOCM*, nº 15, de 20 de marzo de 1999; *BOE* de 25 de mayo de 1999).

- Ley 2/1999, de 18 de marzo, de Creación del Instituto de la Vid y del Vino de Castilla-La Mancha (IVICAM) (*BOCCM*, nº 227, de 23 de marzo de 1999; *DOCM*, nº 21, de 9 de abril de 1999; *BOE* de 25 de mayo de 1999).

- Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 223, de 6 de abril de 1999; *DOCM*, nº 22, de 16 de abril de 1999; *BOE* de 25 de mayo de 1999).

- Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 223, de 6 de abril de 1999; *DOCM*, nº 22, de 16 de abril de 1999; *BOE* de 25 de mayo de 1999).

- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental (*BOCCM*, nº 235, de 12 de abril de 1999; *DOCM*, nº 26, de 30 de abril de 1999; *BOE* de 25 de mayo de 1999).

- Ley 6/1999, de 15 de abril, de Protección de la Calidad del Suministro Eléctrico (*BOCCM*, nº 238, de 16 de abril de 1999; *DOCM*, nº 26, de 30 de abril de 1999; *BOE* de 25 de mayo de 1999).

- Ley 7/1999, de 15 de abril, de Creación de la Empresa Pública “Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-La Mancha (Agecaman)” (*BOCCM*, nº 238, de 16 de abril de 1999; *DOCM*, nº 26, de 30 de abril de 1999; *BOE* de 25 de mayo de 1999).

- Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 243, de 2 de junio de 1999, *DOCM*, nº 40, de 12 de junio de 1999; *BOE* de 28 de julio de 1999).

- Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza (*BOCCM*, nº 243, de 2 de junio de 1999; *DOCM*, nº 40, de 12 de junio de 1999; *BOE* de 28 de julio de 1999).

- Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 243, de 2 de junio de 1999; *DOCM*, nº 40, de 12 de junio de 1999; *BOE* de 28 de julio de 1999).

- Ley 11/1999, de 26 de mayo, por la que se crea la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla (*BOCCM*, nº 243, de 2 de junio de 1999; *DOCM*, nº 40, de 12 de junio de 1999; *BOE* de 28 de julio de 1999).

A. Leyes institucionales, organizativas o de procedimiento.

Ley 8/1998, de 19 de noviembre, de modificación parcial de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

Desde hace algún tiempo se venía anunciando una reforma de la Ley electoral, pero la que ahora comentamos sólo afecta a determinados aspectos más o menos de detalle relativos al procedimiento electoral, que resultaba conveniente adaptar a la última reforma del Estatuto de Autonomía, así como a las últimas modificaciones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Parece así quedar pendiente una reforma de más amplio calado, que pudiera afectar al propio sistema electoral, dentro del margen permitido por la reforma del Estatuto de 1997. El propio Presidente Bono anunció el mismo día de su investidura que remitirá a la Cámara un nuevo proyecto para modificar la Ley electoral, con el objetivo de dotar al sistema de mayor proporcionalidad.

La Ley ahora aprobada contó con el apoyo de todos los Grupos parlamentarios de la Cámara, y de hecho su origen fue una proposición de ley presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, e Izquierda de Castilla-La Mancha; aunque quizá este acuerdo unánime sólo haya sido posible debido a la trascendencia menor de la reforma, ya que las posturas de los diversos partidos políticos ante una eventual modificación más importante no parecen coincidir por el momento, sobre todo si se trata de alterar alguno de los elementos que constituyen el sistema electoral (listas, circunscripciones y número de diputados de cada una de ellas, o fórmula electoral).

En cualquier caso, podemos apuntar brevemente algunas de las modificaciones más relevantes introducidas por la nueva ley:

- Se añaden a los cargos inelegibles los miembros de la Sindicatura de Cuentas, del Consejo Consultivo, y el Presidente del Consejo Económico y Social (art. 3.2).

- Se establece un régimen de incompatibilidades más rígido para los diputados (art. 6.3 y 6.4), al equiparar las incompatibilidades de los diputados con régimen de dedicación exclusiva a la de los miembros del Consejo de Gobierno (aunque sí pueden ser también miembros de una Corporación Local), al tiempo que se prohíbe a los diputados el desarrollar determinadas actividades de gestión, defensa, asesoramiento o prestación de servicios en determinados organismos o empresas del sector público, así como la participación superior al 10% en empresas que tengan determinadas relaciones con el sector público, si se adque-

re en todo o en parte con posterioridad a la fecha de su elección como diputado (salvo si es adquirida por herencia), y el desempeño de determinadas funciones en entidades financieras.

- Se permite (art. 9.1.b) que puedan ser nombrados vocales de la Junta Electoral de Castilla-La Mancha catedráticos o profesores titulares de Ciencias Políticas o Sociología (hasta ahora sólo podían serlo los de Derecho, o los juristas de reconocido prestigio).

- Se añade, entre las competencias de la Junta Electoral regional, la de velar por el cumplimiento de las normas relativas a cuentas y gastos electorales durante el período comprendido entre la convocatoria y el centésimo día posterior a las elecciones (art. 13, i).

- Se dispone expresamente, en el art. 16.2, el número de diputados que corresponde a cada una de las provincias, y que es el mínimo indicado en el art. 10.2 del Estatuto (hasta ahora se establecía un mínimo de cinco, y la fórmula para distribuir los restantes en función de la población, aunque el resultado de esa operación venía siendo atribuir a cada provincia el mismo número de diputados que ahora se establece con carácter fijo).

- Se adapta la regulación del Decreto de convocatoria (art. 19) a la última modificación del Estatuto y a las últimas reformas de la Ley electoral, estableciéndose que en todo caso las elecciones se celebrarán el quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria (en caso de que finalice la legislatura, la fecha será el cuarto domingo de mayo⁴).

- Se modifica la regulación de la distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en los medios de comunicación públicos (art. 30). La nueva regulación pasa a considerar el porcentaje de votos en relación al total del Censo Electoral, y no a los votos válidos emitidos como hacía la redacción anterior; además de este dato se toma en consideración la representación parlamentaria que se tenga en el momento de la convocatoria electoral. De esta

4. Como es sabido, las elecciones autonómicas de 1999 se celebraron el 13 de junio, de acuerdo con la última modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General por LO 3/1998, de 15 de junio, que añadió una Disposición Adicional Quinta a la ley, permitiendo la celebración conjunta de elecciones locales, autonómicas y europeas (en la fecha que correspondiera a éstas últimas) cuando coincidan en el mismo año (lo que, por cierto, en circunstancias normales no volverá a suceder hasta dentro de veinte años...).

forma, se conceden treinta minutos tanto a quienes hubieran superado el 20% del Censo Electoral (anteriormente se exigía sólo el 15% de los votos válidos), como a quienes tengan una representación parlamentaria superior al quince por ciento. Veinte minutos corresponderán a quienes obtuvieran un porcentaje entre el 10 y el 20% del Censo, así como a quienes dispongan de una representación parlamentaria, si bien inferior al 15 por ciento. Por último, se conceden diez minutos al resto de partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores. Con esta regulación podrían haberse producido resultados sorprendentes, ya que a Izquierda Unida sólo le correspondían diez minutos (al no superar el 10% del censo electoral en las elecciones de 1995, ni poseer representación parlamentaria en el momento de la última convocatoria, ya que el único diputado obtenido por esta formación pasó en el curso de la legislatura a Izquierda de Castilla-La Mancha). En cambio, Izquierda de Castilla-La Mancha, que ni siquiera se presentó de modo autónomo a las anteriores elecciones, habría obtenido veinte minutos (debido a su representación parlamentaria en el momento de la convocatoria), si se hubiera presentado como candidatura independiente en 1999 (aunque hay que recordar que finalmente concurrió conjuntamente con el PSOE).

- Se prevé expresamente lo que siempre se ha producido en la práctica: que la Administración autonómica pueda difundir información provisional sobre los resultados con carácter previo al escrutinio general (art. 44.2).

- Se actualizan las cantidades previstas en la Ley como subvenciones por gastos electorales (art. 50), que pasan además a expresarse en pesetas constantes. De este modo, la cantidad por escaño obtenido pasa de un millón de pesetas a 1.500.000 ptas. constantes; mientras que la cantidad por voto (para quienes hayan obtenido al menos un escaño), pasa de 55 ptas. a 70 ptas. constantes. Igualmente se introduce ahora en la regulación de la ley la previsión de subvenciones por envío de sobres, papeletas y propaganda y publicidad electoral: se trata de veinte ptas. constantes por elector en las circunscripciones en las que se haya presentado candidatura, siempre que se haya obtenido al menos un escaño; si bien esta cantidad no se incluye en el límite de gastos establecido en el art. 52.1, que con la nueva regulación pasa a ser de 55 ptas. constantes por habitante de las circunscripciones donde se presente candidatura (antes era de 35 ptas. por habitante).

- En fin, se actualiza la regulación del control contable de las subvenciones, ingresos y gastos electorales (art. 53). Éste se encomienda ahora a la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, en lugar de al Tribunal de Cuentas. Se esta-

blece la obligación, por parte de las entidades financieras que hubieran concedido créditos, de remitir a la Sindicatura de Cuentas relación detallada de los mismos. La contabilidad que han de presentar las candidaturas incluye no sólo los ingresos, sino también los gastos. Y la cantidad que puede solicitarse como liquidación provisional a cuenta pasa del 45% al 90% de las subvenciones a las que resulten acreedores, aplicando las previsiones de la Ley a los resultados publicados en el *DOCM*.

Ley 1/1999, de 4 de marzo, de Modificación de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de Castilla-La Mancha.

La reforma de la Ley autonómica de la Función Pública contiene interesantes novedades que afectan a diversos aspectos materiales. Dado el carácter de esta crónica, no es posible un examen detenido de todos los asuntos en los que incide la reforma; pero sí, al menos, hacer una referencia genérica a las diversas materias que se ven afectadas, destacando las modificaciones más relevantes.

En primer lugar, se introducen una serie de medidas que afectan a la organización de la Función Pública. En este sentido, se modifica el sistema de atribución competencial (art. 11), permitiendo al Consejo de Gobierno atribuir determinadas competencias a otras Consejerías distintas a la de Administraciones Públicas, en función de la relación material existente, aunque el Consejero de Administraciones Públicas mantiene la dirección, gestión, coordinación y control de la política de personal. Por otro lado, se da nueva redacción al art. 14, que se refiere a los supuestos en los que el Consejo de la Función Pública de Castilla-La Mancha ha de emitir informe preceptivo, y a las funciones de este órgano. En fin, se reorganiza la estructura de la Administración regional, con la creación de nuevas escalas (como las relativas a Archivos, Bibliotecas y Museos, o a Sistemas e Informática) y la supresión de alguna de las ya existentes (art. 16).

En segundo lugar, se adoptan determinadas medidas referidas estrictamente al empleo público y a los diversos regímenes del personal al servicio de la Junta de Comunidades. Así, se modifica la regulación de los funcionarios interinos (art. 6), permitiendo entre otros aspectos que desempeñen funciones para la ejecución de programas temporales. Igualmente se regula la situación de los funcionarios que se transfieran como consecuencia de la asunción de nuevas competencias y servicios (Disposiciones Adicionales séptima y octava), y se establece un proceso de conversión del personal laboral a personal funcionario. En este proceso se distingue, por un lado, el supuesto de quienes hubieran superado ya un proceso de oposición o concurso oposición al acceder a la contratación

laboral (en cuyo caso bastará, si se posee la titulación y demás requisitos exigidos para el puesto, la realización de un curso sobre la organización y funcionamiento de la Administración y la superación de una prueba selectiva sobre dicha materia); y, por otro lado, los casos en los que el acceso no se produjo en virtud del mencionado proceso selectivo, que habrán de superar un concurso-oposición para acceder a la condición funcionarial (disposición transitoria segunda).

Por último, la Ley establece una serie de medidas para favorecer el acceso de los discapacitados a la Función Pública regional. El cupo que se reservará a personas con minusvalía en la Ofertas de Empleo Público pasa del 3 al 5%, y además podrán crearse puestos singulares reservados a personas con ciertos niveles de discapacidad psíquica o física (disposición adicional novena).

Ley 2/1999, de 18 de marzo, de Creación del Instituto de la Vid y del Vino de Castilla-La Mancha (IVICAM).

El Instituto creado pretende dar un paso más en el desarrollo del sector vitivinícola regional, teniendo como finalidad el desarrollo de este sector, el impulso de nuevas tecnologías, la investigación y la experimentación, así como la coordinación y colaboración con el sector público y privado relacionados con la vitivinicultura. Se trata de un organismo autónomo, adscrito a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, en el que quedarán integrados como órganos desconcentrados los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen de Vinos. La Sede de IVICAM estará en Tomelloso.

El Instituto gozará de personalidad jurídica propia, autonomía administrativa y económica y plena capacidad de obrar. Estará presidido por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente, que a su vez nombrará al Vicepresidente de entre los vocales representantes de la Administración. Los Vocales serán representantes de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente (9), de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen (5), de las Organizaciones Profesionales Agrarias (3), de las Cooperativas Agrarias Vitivinícolas (1), y del sector industrial no cooperativo (1). IVICAM tendrá también un Director, nombrado por el Consejo de Gobierno, y un Secretario, que será un funcionario de la Administración regional. Todos los cargos mencionados forman parte del Consejo Rector. La Ley regula también el régimen económico-financiero del Instituto creado, cuyo presupuesto formará parte de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha.

La presente Ley es aprobada en desarrollo del art. 32.5ª del Estatuto de Autonomía que, de conformidad con la Constitución y la jurisprudencia constitucional, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales, y del ejercicio de las profesiones tituladas. De esta forma, los Colegios Profesionales de ámbito territorial igual o inferior al de la Comunidad Autónoma se regirán por las disposiciones básicas del Estado y por la ley autonómica que comentamos, así como por las normas de desarrollo de la misma que puedan dictarse, y por sus Estatutos. Repasamos ahora brevemente el contenido de la Ley, destacando solamente los aspectos más relevantes de la misma, que consta de cuarenta artículos.

La Ley regula las relaciones de los Colegios y los Consejos de Colegios Profesionales con la Administración Autonómica (capítulo II del título I), así como los derechos y deberes de los colegiados (capítulo III del mismo título). En este último aspecto, se dispone que tendrán derecho a ser admitidos en el Colegio Profesional correspondiente quienes posean la titulación adecuada o reúnan las condiciones determinadas en las leyes, en los términos establecidos en los respectivos Estatutos, y se reconocen los siguientes derechos de participación: sufragio activo y pasivo, derecho a promover actuaciones de los órganos de gobierno, a crear agrupaciones representativas en el seno de los Colegios, y a remover a los titulares de los órganos de gobierno mediante mociones de censura. Por lo demás, se reitera la necesidad de colegiación para el ejercicio de profesiones colegiadas, aunque si la profesión se organiza por Colegios Territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos para el ejercicio en todo el territorio de la Comunidad Autónoma (aunque la ley dice textualmente “del Estado”, tal cosa no puede establecerse en una Ley autonómica), salvo que se exija el deber de residencia para la prestación de los servicios, en cuyo caso la colegiación sólo habilita en el ámbito territorial que corresponda.

Por lo que se refiere estrictamente a los Colegios Profesionales (título II), la ley regula su creación (que ha de acordarse por ley autonómica), absorción, fusión, segregación y disolución. El ámbito territorial mínimo será el de una de las cinco provincias de Castilla-La Mancha. Sus fines esenciales son la ordenación de la profesión, la garantía del sometimiento de la actividad de los colegiados a las normas deontológicas de la profesión, la defensa de sus intereses profesionales, y la colaboración con las Administraciones Públicas. La Ley

enumera más detalladamente sus funciones, así como los requisitos y elementos de los Estatutos, que deben asegurar una estructura interna y funcionamiento democráticos.

En fin, la Ley regula también los Consejos de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha (título III), que han de ser únicos para cada profesión y de ámbito territorial coincidente con el de la Comunidad Autónoma, y tendrán la condición de corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad para la consecución de sus fines. Por último, el título IV crea, a los meros efectos de publicidad el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, adscrito a la Consejería competente por razón de la materia. Según el art. 39, el Consejero sólo podrá denegar la inscripción “por razones de legalidad”, aunque esta decisión está sometida a recurso contencioso-administrativo, previo potestativo de reposición.

B. Leyes financieras y presupuestarias.

Ley 6/1998, de 24 de septiembre, de Suplemento de Crédito por importe de 1.600.000.000 de pesetas para financiar los mayores gastos derivados de la reprogramación del Programa Operativo Regional (Feoga).

Esta Ley, aunque publicada en el *DOCM* en octubre de 1998, fue aprobada y publicada en el *BOCCM* el mes anterior, por lo que su comentario se incluyó en la anterior “Crónica de actividad de las Cortes de Castilla-La Mancha”, publicada en el número 2 de este mismo Anuario, al que ahora nos remitimos.

Ley 9/1998, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 1999.

Los criterios que orientan los Presupuestos regionales de 1999 son, según la Exposición de Motivos de la Ley: la prioridad a las políticas de gasto con las que Castilla-La Mancha aspira a situarse, a completar y a desarrollar todas sus potencialidades como región europea; la austeridad respecto a los gastos de funcionamiento de la propia Administración; la situación de bajo endeudamiento de las cuentas regionales, el incremento de los gastos de actuación y, en definitiva, el esfuerzo de racionalización en la asignación y gestión de los gastos públicos. Por lo demás, la ordenación de títulos y capítulos ha sufrido alguna modificación respecto a la anterior Ley de Presupuestos: entre otras, puede señalarse que el título I pasa a denominarse “De la aprobación de los Presupuestos y sus modificaciones” (en lugar de la anterior denominación “De los créditos y sus modificaciones”); el título II se dedica a la ejecución y liquidación presupuestaria, en

lugar de a los créditos de personal, que ahora ocupan el título III; el título IV regula las operaciones financieras (antes en el título III), mientras que el título V recoge las especialidades de los gastos de cooperación, medio ambiente y patrimonio histórico-artístico.

Para el Presupuesto de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se aprueban créditos por un importe global de 424.677.585.000 pesetas (frente a las 403.892.232.000 pesetas del anterior Presupuesto), que se financiarán con los derechos económicos a liquidar durante el ejercicio (413.239.566.000 ptas.) y con el importe de las operaciones de endeudamiento (11.438.019.000 ptas.). El capítulo II del título I contiene las normas de modificación de los créditos presupuestarios, señalando los principios generales de la misma y los créditos ampliables.

En relación a la ejecución y liquidación presupuestaria (título II), la Ley permite con carácter general a los Consejeros la autorización de gastos de hasta cien millones de pesetas, y al Consejo de Gobierno por encima de dicha cantidad. También se contienen las normas para el libramiento de créditos a las Cortes de Castilla-La Mancha, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Económico y Social, así como la regulación de la liquidación del Presupuesto, estableciéndose que al inicio de cada trimestre del año de 1999 se remitirá a las Cortes el estado de ejecución de los Presupuestos. Por lo que se refiere a los créditos de personal (título III), se regula como es habitual el régimen retributivo de los Altos Cargos y del personal funcionario de la Junta de Comunidades, estableciéndose con carácter general un incremento del 1,8 por ciento en relación con el año anterior. Igualmente se regula la convocatoria de plazas para el ingreso de nuevo personal, la contratación del personal laboral con cargo a los créditos de inversiones o la autorización de los costes de personal de la Universidad de Castilla-La Mancha.

En cuanto a las operaciones financieras (título IV), se regulan las operaciones de crédito a largo y corto plazo –de las cuales informará el Consejero a la Comisión de Presupuestos de las Cortes– y los avales. En fin, en el último título se autorizan los créditos para el Fondo Regional de Ayuda al Municipio (8.300.000.000 de ptas., lo que supone un incremento de mil millones respecto al año anterior), y se mantienen los mismos porcentajes del año anterior para medio ambiente (un mínimo del 30 por ciento de los fondos destinados a inversiones reales), ayuda a países del Tercer Mundo (0,7 por ciento de los ingresos propios), inmigrantes (un mínimo de un 5 por ciento de los ingresos que se prevén recaudar por las figuras tributarias de la Ley de tributación sobre juegos de suerte, envite o

azar), formación de menores confiados a la Junta en guarda, tutela o protección (1,4% de los ingresos por la mencionada Ley), y actuaciones de rehabilitación del patrimonio histórico-artístico (1% de los fondos destinados a obras públicas).

Por último, en las Disposiciones Adicionales de la Ley, entre otros aspectos, se actualizan las cuantías fijas de las tasas autonómicas, se fija el tipo de gravamen de la Ley de Tributación sobre Juegos de Suerte, Envite o Azar en el 25%, se regula la autorización administrativa en materia de estos juegos, así como la aportación de la Junta a las inversiones de la Universidad de Castilla-La Mancha, y la realización y financiación de obras hidráulicas por parte de la Consejería de Obras Públicas. También se dispone que la Consejería de Industria y Trabajo llevará a cabo durante 1999 acciones tendentes al diseño de proyectos relativos a la promoción de ferias y exposiciones en Toledo y Talavera de la Reina.

Ley 7/1999, de 15 de abril, de Creación de la Empresa Pública “Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-La Mancha”.

La Empresa creada se encuentra dentro de las llamadas “Agencias de Energía”, que son entidades creadas para promover el uso racional de la energía y energías renovables y desarrollar actuaciones prácticas en los sectores energéticos que se consideren de interés para el desarrollo de una política energética. El objetivo es ayudar a la Administración regional a diseñar su estrategia en materia energética, informando y asistiendo a todos los consumidores. La Empresa adoptará la forma jurídica de Sociedad Anónima, y su capital social inicial se fija en ciento cincuenta millones de pesetas, suscrito totalmente por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. La Ley regula también el patrimonio y recursos de la Sociedad, así como sus operaciones financieras. Finalmente, se establece la obligación de la Agencia de remitir a las Cortes anualmente un informe detallado de las actividades realizadas y del cumplimiento de sus programas de actuación, así como la obligación de su personal directivo de formular la declaración de actividades, bienes y rentas prevista para los miembros del Gobierno y otros Altos Cargos.

C. Leyes de regulación de sectores de la actividad económica o social.

En este bloque pueden incluirse cinco leyes en el período considerado; la mayoría se refiere a aspectos o sectores de gran interés, cuya regulación por ley autonómica resultaba muy conveniente. Hay que reiterar que, a pesar del importante contenido de estas leyes, el carácter de esta crónica nos impide hacer un análisis exhaustivo de ellas, debiendo limitarnos a comentar brevemente sus características más esenciales.

Ley 7/1998, de 15 de octubre, del Comercio Minorista de Castilla-La Mancha.

Tras la asunción de competencias en materia de ordenación del comercio interior con la última reforma del Estatuto en 1997, se hacía necesaria la regulación legislativa de esta materia en Castilla-La Mancha. En todo caso, y como señala su Exposición de Motivos, la Ley no aborda toda la problemática contenida en la legislación del Estado, sino que pretende sólo satisfacer las demandas del sector “que pudieran ser resueltas en el contexto de una regulación regional que respondiera a problemas realmente sentidos en su ámbito y resultaran controlables desde la actuación administrativa de las instituciones autonómicas”, evitando regulaciones que pudieran compartimentar el mercado nacional o cuestionar su misma eficacia. Igualmente, se declara el propósito de la Ley de evitar una regulación rígida o restrictiva que hubiera tendido a incrementar los flujos comerciales hacia otras Comunidades, en detrimento de los intereses de la Región.

La Ley contiene un total de 57 artículos ordenados en seis títulos. El primero de ellos se refiere en general a la actividad comercial. Se regulan los establecimientos comerciales, que serán los locales, construcciones e instalaciones destinados al ejercicio regular de actividades comerciales, y en los que se ponga a disposición de la clientela bienes muebles para su uso y consumo. Entre ellos distingue la Ley los “grandes establecimientos comerciales”, entendiéndose por tales los que tengan una superficie útil para venta y exposición de productos superior a los 2.000 metros cuadrados. Para la apertura y traslado de estos grandes establecimientos comerciales es precisa una licencia comercial específica, otorgada por la Consejería competente en materia de comercio, y cuyos requisitos, procedimiento de obtención y criterios de concesión vienen recogidos detalladamente en la Ley.

El título II se refiere a los horarios comerciales. En el mismo no se contienen grandes novedades en relación con la regulación hasta ahora existente en la Comunidad, contenida en el Decreto 114/1996, de 23 de julio (al que esta ley procede a derogar). Se mantiene el tiempo máximo de setenta y dos horas de apertura semanal en días laborables, distribuidas diariamente de forma libre por cada comerciante. Igualmente se mantiene la posibilidad de apertura en ocho domingos y festivos al año, que serán determinados por la Administración regional, previa audiencia con determinadas organizaciones comerciales, empresariales y sindicales de la Región. El tiempo máximo de apertura en domingo o festivo autorizado es de doce horas. Sin embargo, gozarán de libertad de horarios los establecimientos comerciales a los que se le conceda la legislación estatal aplicable, los dedicados en exclusiva a la venta de productos típicos y de artesa-

nía popular, y los situados en zonas declaradas de gran afluencia turística por la Consejería competente, a propuesta del municipio afectado.

La promoción de ventas es el objeto del título III de la Ley. En el mismo, tras establecerse las normas generales, se contiene la regulación de las rebajas, los saldos, las liquidaciones, y las ventas con descuento o prima. Es apreciable la preocupación garantista de estos preceptos, desde el punto de vista de la defensa de los derechos del consumidor. Para ello se establecen una serie de limitaciones y requisitos que han de seguir estas promociones, cuyo objetivo principal es ofrecer la mayor claridad al consumidor sobre la promoción o descuento que se le ofrece, separando además unas y otras promociones. Las fechas anuales de rebajas serán fijadas por la Administración regional.

El título IV se refiere a las ventas que tienen la consideración de especiales, que serán: las ventas a distancia, las ventas fuera del establecimiento mercantil, las ventas ambulantes, las ventas automáticas y las ventas en pública subasta. Se regula la autorización para determinadas actividades en la materia, que ha de conceder la Administración autonómica, si bien en el caso de las ventas ambulantes la concesión de licencias corresponderá a los Ayuntamientos. También, en relación con las ventas ambulantes, se señalan los lugares en los que no pueden ser autorizadas (siguiendo el criterio de evitar el perjuicio al comercio establecido), y las limitaciones para la venta de alimentos.

El título V se refiere a las infracciones y sanciones en la materia, y contiene la regulación de la competencia, el procedimiento, y los supuestos de infracción y sus sanciones. La multa a imponer puede ascender hasta los 100.000.000 ptas. La Ley indica también los criterios de graduación, teniendo en cuenta entre otros factores el volumen de facturación y el beneficio obtenido. Aparte de estas sanciones, la Ley permite la adopción de otras medidas para el restablecimiento de la legalidad, como la incautación e intervención de la mercancía indebidamente comercializada, o la suspensión de la actividad o funcionamiento ilegal. En fin, el título VI y último de la Ley se refiere a la reforma de las estructuras comerciales, y señala en su único artículo los criterios que debe seguir la actuación de la Junta de Comunidades para promover la modernización de dichas estructuras.

Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego de Castilla-La Mancha.

Desde que en 1995 se transfirieron a Castilla-La Mancha, la Comunidad Autónoma ha venido ejerciendo las competencias en la materia, pero resultaba muy conveniente una regulación de la misma por una ley autonómica, hasta ahora

inexistente. A esta situación viene a dar respuesta la Ley que comentamos, que se estructura en siete capítulos que contienen un total de cuarenta y seis artículos.

El primero de los capítulos contiene las disposiciones generales, describiendo con amplitud el objeto de la Ley, que incluye la regulación de las diversas modalidades de juego y apuestas “y, en general, de todas aquellas actividades en las que, en función del resultado de un acontecimiento futuro e incierto, se aventuren cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables” (art. 1). Tan sólo se excluyen del ámbito de la Ley los juegos o competiciones de puro pasatiempo o recreo constitutivos de usos sociales de carácter tradicional o familiar (siempre que no sean objeto de explotación lucrativa), y las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, excluidas de la competencia autonómica por el art. 31.1.21ª del Estatuto. Hay que destacar también que la Ley establece y regula el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, y contendrá todos los juegos que puedan ser autorizados, de manera que los juegos no contenidos en el mismo tendrán la consideración legal de prohibidos. En todo caso, las actividades reguladas por esta Ley requerirán autorización administrativa previa, cuya renovación será reglada; la ausencia de autorización determina también la consideración de juego prohibido. Por otro lado, se prohíbe la publicidad de dichas actividades de juego, salvo la realizada en el interior de las propias salas de juego, en los medios de comunicación especializados, la producida en el contexto de una oferta turística global y la nominativa derivada del patrocinio.

El capítulo II regula los establecimientos y los juegos y apuestas. En cuanto a los locales en los que podrá autorizarse la práctica del juego y apuestas, la Ley menciona, define y regula en sus líneas generales los casinos de juego, las salas de bingo, los salones de juego y los salones recreativos. En cuanto a los juegos y apuestas concretos, la Ley se refiere a la lotería, el juego de boletos, las máquinas de juego (que incluyen tres tipos: A o recreativas; B o recreativas con premio programado, y C o de azar), las apuestas, y las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias. El capítulo III se dedica a las empresas titulares de autorizaciones para la realización de juegos y apuestas. Se dispone como principio general que la organización y explotación de juegos y apuestas sólo podrá ser realizada por personas físicas mayores de edad o jurídico-mercantiles expresamente autorizadas e inscritas en el Registro General del Juego, con la excepción de las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias. Igualmente se señalan las causas que incapacitan para ser titular de la autorización necesaria para organizar y explotar juegos y apuestas, y que son dos: tener antecedentes penales por determinados delitos, y estar en situación de quebrado no rehabilitado, o haber sido decla-

rado insolvente definitivo. Más detalladamente, se regulan las empresas y entidades titulares de casinos de juego, salas de bingo, salones y máquinas de juego, y se establece la obligación de todas estas entidades de constituir fianza a favor de la Consejería de Administraciones Públicas.

El capítulo IV se refiere al personal que realiza su actividad en empresas de juego y a los usuarios. Hay que destacar la regulación de los derechos de los usuarios o participantes en juegos y apuestas, que incluyen el derecho al tiempo de uso, a la obtención de información, al cobro de los premios que les pudieran corresponder, y a hacer constar sus reclamaciones. Por otro lado, se prohíbe el acceso a las salas de juegos y apuestas de los menores de edad (con la excepción de los salones recreativos). También se prohíbe el acceso a los locales y la práctica del juego a aquellas personas que presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas o enajenación mental; a quienes por decisión judicial hayan sido declarados incapaces, pródigos o culpables de quiebra fraudulenta en tanto no sean rehabilitados; quienes pretendan entrar portando armas “u objetos que puedan calificarse como tales”, así como a aquellas personas que voluntariamente soliciten su exclusión.

La inspección del juego y apuestas aparece regulada en el capítulo V. A estos efectos, se crea el Servicio Regional de Control del Juego. En el capítulo VI se regula el régimen sancionador, estableciéndose las infracciones administrativas, que pueden ser muy graves, graves o leves. La sanción puede alcanzar hasta los 500 millones de pesetas, en el caso de infracciones muy graves. Igualmente puede suspenderse o revocarse la autorización, así como cerrar o inhabilitar el local. En fin, en el capítulo VII y último se contiene la regulación de la Comisión del Juego de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, como órgano consultivo, de estudio, coordinación y asesoramiento de las actividades relacionadas con el juego y apuestas.

Ley 6/1999, de 15 de abril, de Protección de la Calidad del Suministro Eléctrico.

La presente Ley, enmarcada en las competencias autonómicas derivadas de los arts. 31.1.27ª (instalaciones de producción, distribución y transporte de energía en el ámbito autonómico, en el marco de las bases estatales) y 32.6 (desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario), tiene una clara finalidad de garantía de la prestación del servicio del suministro eléctrico, para que éste tenga una calidad suficiente y carezca de interrupciones. Con este criterio orientador, la Ley trata de establecer las condiciones y requisitos del servicio en cuestión, en garantía última del consumi-

dor. Según el art. 5.2, la calidad del suministro comprende su continuidad, la regularidad de las características de la tensión, la atención, información y asesoramiento al cliente, y el mantenimiento del valor de los parámetros técnicos estipulados en el contrato. Por lo que se refiere a la continuidad, se regulan las interrupciones, que podrán ser programadas para permitir la ejecución de trabajos en la red, con el cumplimiento de ciertos requisitos de autorización administrativa o anuncio a los consumidores. En cuanto a las interrupciones no programadas o imprevistas, su duración anual no debe superar los valores que se determinen reglamentariamente; el incumplimiento de los valores fijados para la continuidad del suministro determinará la obligación de reducir la facturación a abonar por los consumidores (art. 6.5). La ley establece también otras obligaciones para las empresas, como la implantación de un sistema de control de incidencias, o la elaboración anual detallada de los valores de los índices de calidad del suministro prestado. Igualmente se dispone la obligación de los abonados de tomar las medidas necesarias en sus instalaciones para no deteriorar la calidad del suministro general, de una zona o de otro abonado. Por otro lado, se regula la capacidad inspectora de la Administración, y el régimen de infracciones y sanciones, estableciendo, tras una remisión a las infracciones tipificadas en la legislación básica del Estado, las propias infracciones muy graves, graves y leves. La sanción de las primeras puede llegar a los 500 millones de pesetas, aunque, en cualquier caso, si se obtiene un beneficio cuantificable, la multa puede alcanzar hasta el doble del beneficio obtenido. En fin, hay que mencionar que la ley contiene varias remisiones a su desarrollo reglamentario en diversos aspectos, por lo que la plena efectividad de las obligaciones y garantías que contiene requieren que dicho desarrollo se produzca.

Ley 8/1999, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.

Aunque la Comunidad Autónoma ya había regulado reglamentariamente algunos aspectos relativos a las distintas tipologías de empresas turísticas, así como el Consejo de Turismo, e incluso había aprobado la Ley 2/1992, de 10 de diciembre, de Ordenación y Disciplina en materia turística (que queda derogada con la Ley que ahora comentamos), faltaba todavía una ordenación legal, general y sistemática, del sector turístico de la región. A este objetivo responde la presente Ley, aunque para su completo cumplimiento será precisa una posterior actividad reglamentaria de desarrollo.

Entre las disposiciones generales (título I) se establece el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, así como las competencias de la Administración autonómica en la materia, y los fines que debe perseguir la Comunidad Autónoma, entre

los que cabe destacar la consolidación de Castilla-La Mancha como uno de los principales destinos turísticos de interior, considerada en su conjunto como destino turístico singular y diferenciado; la planificación de la oferta turística; la corrección de las deficiencias de infraestructura y la elevación de la calidad de los servicios y del equipamiento turístico regional, así como la mejora de la posición competitiva del sector turístico regional y del capital humano, la preservación de los recursos turísticos, el impulso y apoyo a las asociaciones de empresarios turísticos y entidades turísticas no empresariales, la promoción de los productos turísticos, y el combate al intrusismo y la competencia desleal en la actividad turística. En el título II se regula someramente el Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, como órgano consultivo y asesor de la Consejería competente en materia de turismo. El título III se refiere a las empresas turísticas, establece su concepto y tipos, y regula la necesidad de autorización por la Administración autonómica en los supuestos que reglamentariamente se establezcan, sus derechos y obligaciones, y el Registro de Empresas y Establecimientos Turísticos. A continuación se hace referencia específica a los distintos tipos de empresas turísticas, que son: empresas de alojamientos turísticos; empresas de mediación entre usuario y ofertante (entre las que cabe destacar las agencias de viajes); empresas de restauración, y empresas turísticas de servicios complementarios.

El título IV de la Ley se dedica a las actividades turísticas, entendiéndose por tales las profesiones turísticas y toda actividad tendente a procurar el descubrimiento, conservación, promoción, información, conocimiento y disfrute de los recursos turísticos que sea calificada como tal por la Administración; se regula la actividad profesional del Guía de Turismo, las asociaciones de empresarios turísticos y las entidades turísticas no empresariales. El título V se destina al usuario turístico, considerándose como tal toda persona que utiliza los establecimientos turísticos o recibe los servicios que le ofrezcan las empresas turísticas o los profesionales turísticos y que como cliente los demanda y disfruta; se regulan sus derechos y obligaciones, y se hace remisión a la normativa estatal y autonómica aplicable con carácter general a los consumidores y usuarios. Los precios turísticos son el objeto del título VI; estos precios se fijarán libremente, aunque deben estar expuestos al público. Además, las empresas turísticas que tengan establecimientos de alojamiento y restauración y quienes ejerzan profesiones turísticas estarán obligados a comunicar a la Administración Turística los precios máximos que regirán en la prestación de sus servicios. El título VII se dedica a la competitividad y calidad turística, y establece los objetivos de la política de la Administración en la materia. La promoción del turismo se contiene en el título VIII, y en él se determinan los ámbi-

tos de actuación de la Junta de Comunidades; también se regulan los criterios de la información turística que ha de facilitar la Junta, el fomento del asociacionismo, los incentivos, las Fiestas de Interés Turístico Regional (cuya declaración corresponde a la Consejería competente), y las Denominaciones geoturísticas, que pueden crearse por el Consejo de Gobierno, otorgándose a itinerarios turísticos o rurales, áreas concretas, localidades, términos municipales o comarcas, por sus especiales características.

En fin, el título IX contiene la disciplina turística, materia hasta ahora regulada en la ley de 1992 antes mencionada. Tras las disposiciones generales, la Ley se refiere a la inspección de turismo, encargada básicamente de la vigilancia del cumplimiento de la normativa turística, la comprobación de los hechos objeto de reclamaciones y denuncias o irregularidades, y el asesoramiento e informe en ciertas cuestiones. Todas las empresas y establecimientos turísticos han de disponer de un Libro de Inspección de Turismo. La Ley regula también las infracciones y sanciones en materia turística. Las sanciones pueden consistir en apercibimiento, multa, suspensión del ejercicio de la profesión o actividad turística, clausura del establecimiento turístico, o revocación del título o autorización administrativos. La multa por infracciones muy graves puede alcanzar los diez millones de pesetas. Por último, se contienen algunas disposiciones relativas a la prescripción de las infracciones y sanciones, la inscripción, cancelación y publicidad de las mismas, y el procedimiento sancionador.

Ley 11/1999, de 26 de mayo, por la que se crea la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla.

Se trata probablemente de una de las leyes más conflictivas de las aprobadas en el período considerado, al menos desde el punto de vista externo a la Comunidad Autónoma, habiendo sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Para entender los motivos que han llevado a la aprobación de la Ley, conviene recordar que ya por Orden de 19 de noviembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, se había establecido y regulado la indicación geográfica “Vino de la Tierra de Castilla”. Contra dicha Orden se interpuso conflicto positivo de competencia número 1026/1999, por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que fue admitido por providencia del Tribunal Constitucional de 12 de abril de 1999, al tiempo que fue recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha por la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha, por la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León y por varias bodegas de esa misma Comunidad Autónoma.

Esta situación parece haber sido determinante para la aprobación de esta Ley, que en esencia recoge los contenidos ya regulados por aquella Orden (que queda ahora derogada), de manera que sólo la circunstancia comentada permite entender que las cuestiones tratadas se incluyan en una norma de rango legal. Frente a esta ley también se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad por parte de la Comunidad de Castilla y León, sobre el cual aún no se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en el momento de escribir estas líneas. Pero no cabe duda de que, con la aprobación de la Ley, la situación se vuelve jurídicamente más favorable a la Comunidad de Castilla-La Mancha: por un lado, el conflicto de competencias parece perder su objeto (la orden queda derogada); y, por otro lado, la admisión del recurso de inconstitucionalidad resultará difícil, si tenemos en cuenta los estrictos términos del art. 32.2 LOTC. Aunque la situación es más compleja, dado que este precepto de la LOTC parece entrar en abierta contradicción con el art. 162.1. a) de la propia Constitución. En cualquier caso, y sin que podamos ahora entrar con detalle en el fondo del asunto, sí parece cierto que la utilización de la expresión “Vinos de la Tierra de Castilla” para referirse a caldos producidos en Castilla-La Mancha encierra una imprecisión y una ambigüedad calculadas, que permite aprovechar el mayor prestigio de los vinos de algunas zonas de Castilla y León en beneficio de los vinos que pertenezcan a la Indicación Geográfica creada, lo que puede afectar a los intereses de los productores y bodegueros de la Comunidad vecina.

En cuanto al contenido de la Ley, ya hemos apuntado que en esencia no presenta grandes novedades en relación con la orden de 1998. La creación de la indicación geográfica responde al Reglamento Comunitario 822/87, de 16 de marzo, que permite la posibilidad de elaborar vinos de mesa con indicación geográfica, siempre que hayan sido obtenidos de determinadas variedades y que procedan de una determinada zona de producción; si bien esta posibilidad no ha sido muy utilizada en España, no es extraña en otros países europeos con tradición vitivinícola. La utilización de la Indicación Geográfica “Vinos de la Tierra de Castilla” puede llevarse a cabo por las personas físicas y jurídicas que tengan en su poder, en el ejercicio de su profesión o con fines comerciales, vinos de mesa originarios del territorio de Castilla-La Mancha, obtenidos íntegramente de uvas producidas dentro del territorio de la Región y de determinadas variedades que se relacionan en un anexo a la ley. La misma regula los requisitos de elaboración, identificación física y contable, transporte, etiquetado y embotellado. En la etiqueta principal figurará el municipio y la provincia de Castilla-la Mancha donde se haya producido el embotellado o expedición o, en otro caso, el de la persona física o jurídica con domicilio en la región que haya intervenido en el circuito comercial. En la etiqueta secundaria ha de figurar la imagen del contor-

no del territorio de Castilla-La Mancha ubicado en el interior de la silueta peninsular, lo que sin duda reduce las posibilidades de confusión en el consumidor. La Ley regula también el control del cumplimiento de los requisitos establecidos, y establece un Comité de Cata único, que realizará la evaluación sensorial de las muestras de los vinos. Finalmente, se establecen las infracciones y sanciones en relación con los preceptos y obligaciones establecidos en la Ley.

D. Leyes de protección de sectores de la población o de bienes jurídicos.

Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha.

Desde que en 1985 se traspasaron a nuestra Comunidad Autónoma las competencias en materia de protección de menores, se habían aprobado varias leyes que de uno u otro modo incidían en este sector (así, la Ley de Servicios Sociales de 1986, o la Ley de Solidaridad en 1995). No obstante, resultaba muy conveniente la aprobación de una Ley que regulase con carácter general esta materia en Castilla-La Mancha, teniendo en cuenta además las resoluciones y declaraciones internacionales sobre protección de menores, y sobre todo la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. La Ley autonómica ahora aprobada, según su Exposición de Motivos, pretende regular “un sistema de protección de menores moderno y profesionalizado, en el que se reconoce al menor no sólo como sujeto de los derechos de toda persona, sino que además lo es de aquellos derivados de la especial protección que le es debida, garantizándole el respeto y la promoción personal”.

Tras la delimitación del objeto y ámbito de aplicación de la Ley, en el título Preliminar de la misma se señalan los principios rectores en la materia, entre los que pueden destacarse: la primacía del interés superior del menor; el carácter eminentemente educativo y sociabilizador que ha de tener toda medida, la búsqueda de la integración sociofamiliar, la concepción de la atención en centros como última medida, la prevención de situaciones de riesgo y desamparo, la cooperación con las distintas Administraciones Públicas e instituciones privadas, la promoción de la participación y de la solidaridad social en la problemática de los menores y sus familias, el fomento en los menores de los valores de tolerancia, solidaridad, respeto, igualdad, y de los principios democráticos de convivencia, la confidencialidad de las actuaciones que se realicen en interés y defensa del menor, o el fomento de la prevención de la marginación infantil, entre otros.

Los derechos y deberes del menor se contienen en el título I. Se dispone que la actuación de los poderes públicos autonómicos tendrá carácter subsidiario respecto a la que corresponde a los padres, tutores o guardadores, y se regulan

separadamente los siguientes derechos de los menores: derecho a la identidad, prevención y atención ante los malos tratos y la explotación, derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, derecho a la información, libertad ideológica, derecho a ser oído en todo procedimiento administrativo que pueda afectar a su esfera personal, familiar y social, derecho a la protección de la salud, derecho a la educación, derecho a la cultura y el ocio, derecho al medio ambiente, y derecho a la integración social. En cuanto a los deberes, se establece que los menores han de mantener un comportamiento cívico acorde con las exigencias mínimas de convivencia de la sociedad, basadas en la tolerancia y en respeto a los derechos de los demás.

El título II regula con amplitud la protección social y jurídica del menor, y está dividido en once capítulos. La protección del menor comprende el conjunto de medidas y actuaciones destinadas a prevenir e intervenir en situaciones de riesgo, desamparo y conflicto en que el mismo puede verse involucrado, tendentes a garantizar un desarrollo integral y a promover una vida familiar normalizada. Se establecen medidas de prevención y apoyo a la familia; estas últimas podrán ser de carácter técnico o económico. Siguiendo el criterio establecido en la LO 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, la Ley autonómica que ahora comentamos distingue entre situaciones de riesgo y situaciones de desamparo. Las primeras son aquéllas que, como consecuencia de circunstancias de carácter personal, familiar o de su entorno, perjudican el desarrollo personal o social del menor y en las que los padres, tutores o guardadores no asumen o no puedan asumir completamente sus responsabilidades para mitigarlas, pero sin que dichas situaciones requieran la asunción de la tutela por ministerio de la Ley; por ello en tales situaciones las medidas a adoptar implican el apoyo a la familia mediante el establecimiento de programas dirigidos a cubrir las necesidades principales de los menores y mejorar su entorno familiar. En cambio, en la situación de desamparo corresponderá a la Consejería competente (además de la propia declaración de tal situación) la asunción de la tutela. Dicha tutela se ejercerá mediante el acogimiento, que puede ser familiar (y éste, a su vez, simple, permanente o preadoptivo, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación civil) o residencial (el menor se integra en un centro, correspondiendo la guarda a su director o responsable). La Ley se refiere también a la guarda, remitiéndose en este aspecto a la legislación civil, y a la adopción, señalando los criterios que seguirá la Administración autonómica para la propuesta de adopción y para la selección de los solicitantes, y regulando el Registro de Adopciones de Castilla-La Mancha. En este mismo título II se dedica un capítulo a los menores en conflicto social, que son aquéllos que por su situación de grave inadaptación pudiesen encontrarse en riesgo de causar perjuicios así mismos o a

otras personas, o quienes cometiesen delitos o faltas sin tener la edad requerida para exigirles la responsabilidad penal; la actuación de la Administración en esta materia tendrá como principal finalidad el desarrollo de acciones preventivas. Por otro lado, la Ley se refiere a los programas de autonomía personal, aplicables a menores con edad superior a dieciséis años para conseguir su integración social y laboral, y regula el Registro de las situaciones de los menores de Castilla-La Mancha.

El título III se dedica a la ejecución material de las medidas adoptadas por los jueces de menores, que corresponde con carácter general a la Administración autonómica. Se distinguen las medidas en medio abierto, y las medidas de internamiento en centro (que, a su vez, pueden ser de carácter abierto, semiabierto o cerrado). La distribución de competencias entre la Administración autonómica y los municipios se regula en el título IV, en el que también se alude a las entidades colaboradoras de atención a menores, que son las asociaciones, fundaciones y otras entidades privadas que hayan sido reconocidas o acreditadas por la Administración autonómica. El título V contiene el régimen sancionador, estableciendo multas que pueden ir hasta los cien millones de pesetas, así como, en ciertos supuestos, el cierre del centro, hogar funcional o servicio, la revocación del reconocimiento como entidad colaboradora, o la inhabilitación para obtener ayudas o subvenciones de la Administración pública por plazo de uno a cinco años. También puede destacarse que en las Disposiciones Adicionales se establece la posibilidad de que el Consejo de Gobierno delegue las competencias establecidas en esta Ley en municipios con población superior a 10.000 habitantes, aunque no podrán ser delegadas las competencias en materia de adopción y control de las entidades colaboradoras.

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental.

Con esta Ley se pretende establecer el marco normativo para la evaluación ambiental previa de planes, programas, proyectos y actividades, públicos o privados, para prevenir, evitar o minorar sus efectos negativos sobre el medio ambiente. De esta forma se supera lo que la Exposición de Motivos considera “insuficiencia de la normativa básica estatal” para dar cobertura a un amplio conjunto de actividades que deberían ser objeto de evaluación con carácter previo a su autorización, teniendo en cuenta la “peculiar coyuntura medioambiental de la región”. Ciertamente, debe valorarse de forma positiva la aprobación de esta norma, que regula de forma sistemática y global los requisitos a que deben someterse proyectos, planes y programas, y en definitiva revela la preocupación medioambiental de Castilla-la Mancha.

En el título Preliminar se establece el objeto y ámbito de aplicación de la Ley; hay que destacar que la misma se aplicará a los proyectos, planes y programas que pretendan realizarse en Castilla-La Mancha, con independencia de la Administración a la que corresponda su autorización, con las excepciones que derivan del límite de la competencia autonómica en la materia; así, se exceptúan proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración estatal, y cuya evaluación del impacto ambiental resulte obligada por aplicación de la legislación básica estatal (siempre que ésta fije además el procedimiento aplicable); proyectos destinados a la defensa nacional, o los aprobados y autorizados mediante ley. Quizá pueda plantear ciertas dudas, desde el punto de vista competencial, la aplicación de esta ley a proyectos que han de ser autorizados o aprobados por la Administración estatal, aunque la legislación del Estado no exija evaluación del impacto ambiental o cuando, exigiéndola, no fije el procedimiento aplicable. El título I contiene la regulación de la evaluación del impacto ambiental de proyectos, estableciendo la necesidad de que los proyectos que se indican (incluidos en los anejos de la Ley) sean objeto de un estudio de impacto ambiental, y regulando el contenido y procedimiento del mismo. Con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o autorización del proyecto, el órgano competente en materia de medio ambiente ha de formular una declaración de impacto ambiental. El título II se dedica a la evaluación ambiental de planes y programas, estableciéndose la necesidad de una evaluación ambiental por parte de la Consejería, así como de un informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente cuando tengan carácter regional o afecten a más de una provincia. En fin, el título III se refiere a las infracciones y sanciones, estableciendo multas de hasta 50.000.000 de ptas., así como la posibilidad de cierre del establecimiento o suspensión de la actividad hasta un máximo de dos años, en el caso de infracciones graves (para las muy graves es posible incluso la clausura definitiva).

Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza.

Esta Ley responde a la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en las materias de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección”, y de “espacios naturales protegidos”, reconocidas en los apartados 2 y 7 del art. 32 del Estatuto. Hasta la fecha, el marco jurídico en la materia venía constituido por la ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales, flora y fauna silvestre; pero la misma resultaba insuficiente, ya que por su carácter básico no contiene un desarrollo completo de las materias que contiene. Por ello resulta conveniente la aprobación de esta Ley autonómica que, al igual que la que acabamos de comentar, refleja la preocupación por el medio ambiente de las instituciones autonómicas,

y en este caso está destinada a constituir una regulación global de la materia. Por ello se trata de una Ley relativamente extensa, ya que contiene 127 artículos, distribuidos en siete títulos (aparte del título preliminar), además de las disposiciones adicionales, derogatoria y finales.

Las disposiciones generales se contienen en el título Preliminar de la Ley. Su objeto es “el establecimiento de normas para la protección, conservación, restauración, gestión y mejora de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales en Castilla-La Mancha, y en particular de los espacios naturales, las especies de fauna y flora silvestres, sus hábitats, los elementos geomorfológicos y el paisaje”. Igualmente se contienen en este título las definiciones y los principios generales de aplicación, y se establece el carácter indemnizable de las limitaciones que se establezcan por aplicación de la misma, cuando resulten incompatibles con usos conformes al ordenamiento jurídico. El título I contiene las disposiciones relativas a la integración y coordinación de la conservación y protección de la naturaleza con otros sectores que pudieran resultar afectados, tales como el hidrológico, el urbanístico, el minero, el agrario, la planificación cinegética y pesquera, el turismo, el uso recreativo y otros usos no consuntivos del medio natural. El título II se destina a la regulación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), cuyos objetivos son, en esencia: definir el estado de conservación de los recursos y ecosistemas; determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación; señalar los regímenes de protección procedentes; promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora, y fomentar los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales.

Los distintos espacios naturales protegidos y las zonas sensibles son el objeto del título III de la ley. Se parte del principio general de que pueden ser declaradas protegidas las partes del territorio de Castilla-La Mancha que contengan recursos naturales sobresalientes o de especial interés; dicha declaración, cuyo procedimiento regula la ley, corresponde al Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería, y se hará por Decreto, salvo en el caso de los parques naturales, en que lo será por ley. Dentro de los espacios naturales protegidos, se distinguen y definen los siguientes: Parques Naturales (que son aquellas áreas naturales que merecen una atención preferente, y parecen constituir la más importante distinción prevista en esta Ley), reservas naturales, microrreservas, reservas fluviales, monumentos naturales, paisajes protegidos y parajes naturales. A ellos hay que añadir las zonas periféricas de protección, que se constituyen en el entorno de los espacios naturales protegidos cuyas características así lo requieran. Para la

planificación de los espacios naturales protegidos, la Ley establece dos tipos de instrumentos: los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), aplicables tanto a los Parques Naturales como al resto de los espacios en que se aprecie su necesidad por la complejidad de la gestión; y los Planes Parciales, que desarrollan aspectos sectoriales de la regulación o gestión del espacio protegido. Se regulan también las zonas sensibles, que engloban diversos espacios dignos de protección en aplicación de normas europeas o autonómicas, como: las zonas de especial protección para las aves; los lugares de importancia comunitaria y las zonas especiales de conservación; las Áreas Críticas derivadas de los planes de conservación de especies amenazadas; las áreas forestales destinadas a la protección de los recursos naturales; los refugios de fauna, y los refugios de pesca, así como aquellas obras que declare el Consejo de Gobierno por su relevante función como corredores biológicos, o por resultar preciso para el cumplimiento de normas o Convenios de carácter regional, nacional o internacional. Los espacios naturales protegidos y las zonas sensibles se integran en la Red Regional de Áreas Protegidas.

El título IV de la Ley se dedica a la protección de las especies de flora y fauna silvestres. Se parte de un régimen general de protección, según el cual está prohibido dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente o por incumplimiento de regulaciones específicas, a los animales silvestres, incluyendo su captura en vivo y la recolección de sus huevos o crías, así como alterar o destruir la vegetación natural que constituya su hábitat; también se prohíbe con carácter general la posesión, tráfico y comercio de estos ejemplares. Esta regla general no es aplicable a las especies no catalogadas cuando se trate de supuestos regulados en las leyes de caza, pesca fluvial o montes; además, las prohibiciones establecidas con carácter general pueden quedar sin efecto excepcionalmente, cuando concurren determinadas circunstancias previstas en la Ley, previa autorización de la Consejería. Por otro lado, la ley se refiere también a la declaración de especies de aprovechamiento regulado o prohibido, las situaciones excepcionales de riesgo para la fauna y la flora, la protección de las especies autóctonas frente a las exóticas, y la preservación de la pureza genética. En el mismo título IV se dedica el capítulo II a las especies amenazadas, estableciéndose el Catálogo Regional de Especies Amenazadas, y las diversas categorías de las mismas, que son: en peligro de extinción, sensibles a la alteración de su hábitat, vulnerables, y de interés especial. En relación con estas especies se disponen una serie de limitaciones y deberes, y se regulan los Planes de Conservación.

El título V regula la protección de los hábitats y elementos geomorfológicos, creando el catálogo de hábitats y elementos geomorfológicos de protección

especial. El título VI se dedica a la participación pública en la conservación de la naturaleza, y a las medidas de fomento. Se crea al Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, como órgano colegiado consultivo en materia de medio ambiente, y se establece la posibilidad de constituir juntas rectoras como órganos colegiados de carácter asesor y consultivo para la participación de los propietarios y representantes de los intereses económicos y sociales afectados en la gestión, en aquellos espacios naturales protegidos de más de 5.000 hectáreas o que afecten a más de cien propietarios de terrenos. En fin, el título VII se dedica al régimen de infracciones y sanciones. Se recoge un muy amplio catálogo de infracciones, que se clasifican como muy graves, graves, menos graves y leves. Las sanciones son de multa, que puede ir de 10.000 a 50.000.000 de ptas., cierre del establecimiento o suspensión de la actividad (excepto en el caso de las infracciones leves), con una duración de hasta cuatro años si la infracción es muy grave y, solamente para este tipo de infracciones, clausura definitiva del establecimiento o actividad. Además podrán establecerse otras medidas adicionales previstas en la Ley, como la anulación de ciertas autorizaciones, o la pérdida del derecho a percibir ayudas de cualquier órgano de la Junta de Comunidades. Finalmente, se regula el procedimiento y la competencia para imponer sanciones. Por lo que se refiere al contenido de las Disposiciones Adicionales, puede destacarse la creación del Cuerpo de Agentes Medioambientales, y la modificación de algunos artículos de la Ley 2/1988, de 31 de mayo, de Conservación de Suelos y Protección de las Cubiertas Vegetales Naturales, y de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha, así como la regulación del silencio administrativo en relación con las autorizaciones previstas en la ley.

4.- Actividad no legislativa (control y orientación política)

Además del debate de investidura del Presidente de la Junta, el “protagonismo” de la actividad no legislativa en el período considerado puede encontrarse en un número relativamente importante de debates generales, que han conllevado la aprobación de las correspondientes resoluciones, sobre diversos temas de interés para la Comunidad. Aunque con motivo de las elecciones autonómicas no ha habido en 1999 un “debate sobre el estado de la Región”, al estilo del que se celebró por primera vez los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 1998⁵,

5. Véase la crónica de la actividad de las Cortes de Castilla-La Mancha publicada en el número 2 de este Anuario, 1998, págs. 363-366.

estos debates generales, que vienen celebrándose con relativa frecuencia en los últimos años, han permitido a las Cortes pronunciarse sobre diversos aspectos relevantes, al tiempo que fijaban la orientación política de la Comunidad Autónoma en estas cuestiones.

Con todo, hay que destacar la frecuencia con la que las resoluciones subsiguientes a estos debates se han centrado en la crítica y el control al Gobierno central, o incluso al principal partido de la oposición en Castilla-La Mancha, con lo que dichas resoluciones parecen exceder en ocasiones de lo que es propio de la actividad de control y orientación política de la Región. Podría decirse que la actividad de orientación política tiene mucho más peso que el control del Consejo de Gobierno regional en la actividad de las Cortes, e incluso que esa orientación política se transforma a veces en un control del Gobierno central y de la oposición autonómica, lo que desde luego no parece ser el ámbito propio de actuación de las Cortes. Así, por ejemplo, las Cortes han aprobado resoluciones en las que “reprueban las declaraciones efectuadas por el Sr. Conde Bajén, alcalde de Toledo y candidato popular a la Junta de Comunidades...”, “manifiestan su repulsa por la decisión del Gobierno Central...”, “exigen del Gobierno de España que revise la normativa reguladora...”, o se expresan en términos similares a los indicados.

De esta forma, la actividad de control del Gobierno Regional, que en principio sería una función esencial del Parlamento Autonómico, queda relegada a las preguntas e interpelaciones presentadas por la oposición (además, obviamente, de la expresión de las posturas de la oposición parlamentaria, que se produce en el curso de los distintos debates parlamentarios), y tiene un relieve e importancia menor. Sin duda, esta situación es políticamente comprensible, y frecuente en situaciones de mayoría absoluta, pero creo que ello no debe impedir la reflexión sobre los motivos de esta escasa incidencia de la actividad de control del Gobierno Autonómico –que sería la función propia de las Cortes regionales–, frente a la mayor dedicación al control del Gobierno Central, que en principio no parece ser la función propia de un Parlamento autonómico, sin perjuicio de la incuestionable legitimidad democrática y política con la que cuentan todas las resoluciones aprobadas por éste dentro de la legalidad. A mi juicio, dichos motivos se encuentran (además de en la situación de apoyo de la mayoría absoluta de la Cámara con la que cuenta el Gobierno Regional, sobre la que nada hay que objetar, habiendo sido además recientemente ampliada por la decisión del pueblo de Castilla-La Mancha en junio de 1999): por un lado, en un entendimiento no muy adecuado de lo que deben ser las relaciones entre las instituciones autonómicas y las centrales cuando ambas tienen una mayoría política diferente; y

una concepción poco apropiada de las relaciones entre las Cortes regionales como institución, y el partido más importante de la oposición (por lo demás, la proximidad de la cita electoral de junio de 1999 parece haber contribuido a “viciar” aún más esas relaciones, aunque resoluciones del tipo que venimos comentando no han sido infrecuentes en los últimos años). Por otro lado, cabe señalar también que en ocasiones el principal Grupo de la oposición parlamentaria no ha sabido realizar una adecuada labor de oposición y control del Gobierno Regional, constructiva dentro de la crítica, y que defienda los intereses de la Comunidad por encima de afinidades o de enfrentamientos entre partidos.

Tras estas reflexiones generales, que he pretendido realizar desde un punto de vista objetivo e imparcial (aunque no por ello dejan de ser opiniones personales), podemos entrar a comentar los diversos debates, resoluciones, proposiciones No de Ley, y el resto de actividad y control y orientación política. Nos dedicaremos en primer lugar brevemente al debate de investidura del Presidente, y luego clasificaremos la actividad de control y orientación política en distintos ámbitos materiales, como venimos haciendo en crónicas anteriores.

A. Investidura del candidato a Presidente de la Junta.

Los días 13 y 14 de julio de 1999 tuvo lugar el debate de investidura del candidato a la presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, don José Bono Martínez (*DSCCM*, Pleno, V Legislatura, nº 2). En su discurso, el candidato analizó los resultados electorales, y consideró que lo que ha triunfado en las elecciones autonómicas, más que una ideología, ha sido “un regionalismo progresista de largo recorrido”. Ofreció un pacto a la oposición, y señaló como líneas programáticas de su Gobierno el respeto, el progreso, la autonomía y la transparencia. Realizó un balance de gestión y señaló los retos de futuro, centrándose en sectores como el empleo, la agricultura, los regadíos, el medio ambiente, la educación, la cultura, la sanidad, el bienestar social, la Administración y los servicios públicos. Proclamó su intención de alcanzar definitivamente las transferencias en sanidad y educación. Entre las varias medidas concretas que anunció, podemos destacar las siguientes: la publicación, en el *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, de los incumplimientos de empresas que contraten con la Administración Regional; la presentación de una iniciativa para que denunciar falsamente ante el fiscal tenga similares consecuencias que denunciar falsamente ante el juez (esta iniciativa debería lógicamente presentarse ante el Congreso); duplicar la potencia eléctrica instalada en Castilla-La Mancha; varias medidas concretas en educación, entre las que pueden mencionarse el acceso gratis a los libros de texto para las familias a los que comprarlos les suponga grave extorsión, la construcción de cincuenta institutos o centros de

secundaria; el aumento de la plantilla del profesorado y el incremento de 25.000 ptas. en su sueldo, y llevar Internet a todos los centros educativos de la región y a las bibliotecas. También propuso el establecimiento de ayudas de 5.000 pesetas por hijo a las familias numerosas. Mencionó la elaboración de un Libro Blanco de la Salud mientras llegan las competencias en la materia, y afirmó que convocaría a los farmacéuticos a través de la Consejería de Sanidad, y en caso de no llegar a un acuerdo habría libertad para establecer las oficinas de farmacia. Señaló que la financiación autonómica sería uno de los asuntos que marcarán la legislatura, y anunció que éste será su último discurso de investidura, ya que no repetirá en el año 2003. Criticó duramente al PP por la denuncia que este partido había interpuesto por varios delitos contra tres consejeros de su anterior Gobierno, denuncia que el fiscal archivó en los últimos días de la campaña electoral, lo que permitió a Bono hablar de acusación calumniosa.

El día 14 de julio, el debate comenzó con la intervención del portavoz popular, Agustín Conde Bajén. Su exposición se centró en la crítica al candidato y a su intervención del día anterior; señaló la arrogancia con la que el candidato había comentado los resultados electorales, y afirmó que su discurso fue una copia de los de ocasiones anteriores, y que Bono se atribuye personalmente el mérito de todo lo bueno sucedido en Castilla-La Mancha. Aceptó la oferta de pacto realizada el día anterior, aunque señalando sus prevenciones al respecto, al temer que dicho pacto se transformase en la imposición de la postura socialista, sin cesión alguna para alcanzar el acuerdo. Manifestó su apoyo a las transferencias sanitarias y educativas, señalando que, por lo que se refiere a la dotación económica “todo lo que se consiga nos parecerá poco”, pero criticando al tiempo la gestión del gobierno de Bono en materia de Sanidad. Finalmente, y tras pedir disculpas por la actuación del Partido Popular en el caso de la denuncia contra los consejeros archivada, enumeró una lista de denuncias y acusaciones que desde las filas socialistas se habían formulado contra él y otros miembros de su partido, y que en algunos casos fueron archivadas, así como algunos de los incumplimientos en que a su juicio incurrió Bono en relación con las propuestas de la anterior investidura. Sin embargo, en esta intervención se echó de menos una toma de posición sobre algunos de los temas de fondo, y de las propuestas concretas, que el candidato había realizado el día anterior.

En la contestación de Bono, la réplica de Conde y la última intervención del candidato, el debate ganó como es lógico en agilidad, aunque su tono dialéctico subió y aumentaron las críticas mutuas y las acusaciones. Ello es lo propio de este tipo de intervenciones en debates de investidura o de carácter general, pero lo cierto es que en ocasiones el debate se volvió demasiado agrio. Bono acusó a

Conde de mentir cuando le conviene, y lanzó duras críticas contra la actuación del Partido Popular, afirmando que no defiende a la Región. Repasó largamente los insultos de que él, su partido o las Cortes han sido objeto, en su opinión, desde las filas populares, y diversas conductas criticables de miembros del PP. E incluso acusó directamente a Conde de que en su familia se organizó una calumnia contra el Presidente de la Junta. Por su parte, Conde, en referencia a la falta de autocrítica de Bono, citó que “sólo un mezquino nunca se arrepiente de nada de lo que ha hecho”, y afirmó que el candidato se ha “endiosado por tantos años de gobierno”, aludiendo a su arrogancia y autosuficiencia. En suma, cruce de fuertes descalificaciones por ambas partes, aunque hay que señalar que en las palabras del portavoz popular hubo también alguna autocrítica y petición de disculpas. Sin embargo, desde el punto de vista dialéctico me parece que deben destacarse las intervenciones de Bono, que volvió a demostrar sus cualidades para el discurso y el debate, para criticar muy duramente sin llegar al insulto, pero incluyendo duras acusaciones políticas y personales; para ridiculizar las afirmaciones del oponente extrayendo de ellas sólo algunos detalles, y tratándolos como si hubieran sido la esencia del argumento de su interlocutor; para contestar y tratar sólo lo que le interesa y como le interesa; para esbozar veladas acusaciones sin llegar a mostrar su fundamento, pero amenazando con hacerlo; al tiempo que demostró una vez más que posee muy amplia información sobre todo lo relacionado con la vida y la política regionales. Desde el punto de vista de los asuntos de fondo, lo más destacable de estas últimas intervenciones fue el anuncio de Bono de que el Gobierno remitiría un proyecto de ley para modificar la ley electoral, con la intención de conseguir una mayor proporcionalidad, y para el que pidió el máximo consenso.

En fin, el debate concluyó con la intervención del portavoz socialista, José María Barreda Fontes, y la contestación a éste por parte del candidato. Se trató lógicamente de intervenciones más breves. Barreda comentó brevemente los resultados electorales, y mostró su apoyo al candidato y a su política, mientras que Bono expresó su adhesión al grupo que le apoya, y anunció que el propio Barreda sería el Vicepresidente de su Gobierno. La sesión finalizó con la votación, en la que expresaron su voto favorable al candidato los 26 diputados socialistas, mientras que votaron en contra los 21 populares, obteniéndose por tanto la mayoría absoluta necesaria para la investidura en primera votación.

B. Resto de actividad no legislativa.

En cuanto al resto de actividad de control y orientación política, incluyendo los debates más destacados, podemos clasificarla en distintos temas desde un punto de vista material: agricultura, agua, infraestructuras, control de ciertas

políticas de la Junta, y salud y alimentación. Concluiremos con una mención de otras actividades no encuadrables en estos temas. Hay que señalar que sobre la mayoría de estos temas se han formulado también numerosas preguntas para su respuesta oral o escrita, especialmente por el Grupo mayoritario y hoy único de la oposición, y cuyo detalle o comentario específico excedería con creces el ámbito de esta crónica.

* Por lo que se refiere a la agricultura, hay que destacar en primer lugar el Debate General sobre las subvenciones concedidas por la Unión Europea al cultivo del lino en Castilla-La Mancha, que tuvo lugar el 20 de mayo (*DSCCM*, Pleno, nº 83). Como es sabido, la cuestión fue una de las polémicas de la campaña electoral, con repercusión nacional. En el debate en las Cortes regionales intervino en primer lugar el Consejero de Agricultura, Alejandro Alonso Núñez; a continuación José Molina Martínez, en representación del Grupo Parlamentario Izquierda de Castilla-La Mancha; Domingo Triguero Expósito (GPP), y Mario Mansilla Hidalgo (GPS), así como el Presidente Bono; en el mismo, se puso de manifiesto el enfrentamiento entre socialistas y populares por la cuestión de las subvenciones al cultivo del lino, mientras que el representante de ICAM se alineó en esencia con las posiciones de los socialistas. Como consecuencia de este debate, se aprobó, por 24 votos a favor y 21 en contra, una Resolución (BOCCM nº 242, de 24 de mayo de 1999), cuyo contenido se dirige a partes iguales al Gobierno Central y al Regional, y en la que, entre otras cuestiones, se declara que las ayudas de la PAC deben tener como destino prioritario a los agricultores profesionales, debiendo ser expulsados de estos sistemas de ayudas los llamados “caza-primas”; se insta al Presidente del Gobierno de España a que cese inmediatamente al Delegado del Gobierno en Castilla-La Mancha; se insta al Gobierno Regional a realizar una investigación exhaustiva sobre las ayudas al cultivo del lino en Castilla-La Mancha, realizando los pagos de la campaña 98/99 tras concluir dicha investigación; y se exige al Gobierno de España que revise la normativa reguladora de las ayudas al cultivo del lino. En cambio, fue rechazada una propuesta de resolución presentada por el GPP, en la que se instaba al Gobierno Regional a despejar y aclarar las acusaciones infundadas, y a pagar las cantidades adeudadas con la mayor urgencia posible.

Otro interesante debate general que afectó a la materia agrícola, y en concreto al sector vitivinícola, fue el celebrado el 25 de febrero, relativo a “las consecuencias negativas para Castilla-La Mancha por la interposición de recursos contencioso-administrativos contra la indicación geográfica «Vinos de la Tierra de Castilla»” (*DSCCM*, nº 76). Como consecuencia de este debate, se aprobó una Resolución (BOCCM, nº 219, de 1 de marzo de 1999), manifestando la

repulsa por la decisión del Gobierno central de recurrir la Orden de la Consejería de Agricultura de Castilla-La Mancha por la que se creaba dicha indicación geográfica, solicitando al tiempo la retirada del recurso interpuesto, al tiempo que se apoya la iniciativa del Gobierno Regional, instándole a adoptar las medidas necesarias para mantener la Indicación. Igualmente se rechazó una propuesta de resolución del GPP, en la que se sugería al Gobierno regional la modificación de la Orden, buscando una denominación menos ambigua para no afectar a los intereses de Castilla y León, y proponiendo al respecto las expresiones de “Vino de la Tierra de Castilla Sur”, “Vino de la Tierra del Sur de Castilla”, o “Vino de la tierra de la Castilla sur”.

En fin, también en materia agrícola, puede citarse la Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la denominación de origen “Azafrán de Castilla-La Mancha” (*BOCCM*, nº 235, de 12 de abril de 1999), en la que las Cortes “reprueban la actitud obstruccionista del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación”, al no tramitar la solicitud de Denominación de Origen “Azafrán de la Mancha” ante la Comisión Europea y proponer el cambio de nombre de esta Denominación, al tiempo que “exigen al Gobierno de la Nación que derogue la Orden del Ministerio de Economía y hacienda que regula la clasificación comercial del azafrán tipo «Mancha»”. Igualmente cabe mencionar la PNL 04/0501-0165, presentada por Román Rivero Nieto y otros parlamentarios del GP Socialista, relativa a la preocupación en nuestra Región por la importación de ajos en España (*BOCCM*, nº 209, de 15 de diciembre de 1998).

* En relación con el agua, hay que recordar que se trata de uno de los temas más importantes en la actividad de las Cortes de los últimos años. En el período considerado, si bien no ha tenido tal vez tanto protagonismo como en años anteriores, sí se ha mantenido como preocupación relevante en la actividad de las Cortes, y pueden destacarse algunas Resoluciones de interés. Así, puede citarse la Resolución del Pleno sobre la propuesta regional al Plan Nacional de Regadíos y las Obras Hidráulicas previstas en el R. Decreto-ley 9/1998 (*BOCCM*, nº 199, de 16 de octubre de 1998), en la que se rechaza la actitud del Gobierno de la Nación de aprobar por Decreto-ley la declaración de interés general de un importante paquete de obras hidráulicas, así como su “actitud de absoluta falta de diálogo”, al tiempo que apoyan la propuesta del Gobierno regional al Plan Nacional de Regadíos. También cabe destacar la Resolución en relación al Debate General sobre el estado actual de las obras hidráulicas previstas en los Planes Hidrológicos de Cuenca (*BOCCM*, nº 224, de 12 de marzo de 1999), en la que las Cortes reprueban la actitud del Gobierno de la Nación “de aprobar la obras hidráulicas sólo por motivos de intereses partidistas y sectarios, en lugar de hacer-

lo a la vista de las necesidades hídricas prioritarias de los distintos territorios”, al tiempo que rechazan la creación de las Sociedades Estatales “Hidroguadiana, S.A.”, y “Aguas del Júcar, S.A.”, y exigen la puesta en marcha de las principales actuaciones hidráulicas para Castilla-La Mancha contempladas en los Planes Hidrológicos de Cuenca. Meses después, puede destacarse la Resolución en relación al Debate General sobre la situación hidrológica de Castilla-La Mancha y el estado de las obras hidráulicas declaradas de interés general por el Gobierno de la Nación (*BOCCM*, V Legislatura, nº 8, de 4 de octubre de 1999)⁶, en la que se insta al Gobierno central a agilizar la tramitación de los expedientes de las obras hidráulicas pendientes de realizar en Castilla-La Mancha.

* Por lo que se refiere a las infraestructuras, sin duda el tema central de la actividad de las Cortes en este período ha sido el AVE. A título de muestra, puede destacarse la aprobación de la PNL 04/0501-0153, presentada por Miguel Ángel Ortí Robles y otros diputados del GP Popular, relativa al trazado de la línea del AVE Madrid-Valencia por Albacete (*BOCCM*, nº 199, de 16 de octubre de 1998). Sobre esta Proposición No de Ley hay que destacar (aparte de lo poco frecuente que resulta la aprobación de una propuesta de la oposición popular, lo que no deja de ser comprensible), que su contenido se limita a instar al Ministerio de Fomento para que, “antes de pronunciarse definitivamente sobre el trazado de la línea del AVE Madrid-Levante, se estudien todas las alternativas posibles a su paso por Castilla-La Mancha, contemplando con carácter prioritario el desarrollo equilibrado de la Región”, con lo que realmente la Proposición no se pronuncia de modo expreso sobre ninguna de las posibles alternativas. También hay que destacar la Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre los acuerdos adoptados entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y otras Comunidades Autónomas en relación al Tren de Alta Velocidad (AVE) (*BOCCM*, nº 238, de 16 de abril de 1999), en la que las Cortes apoyan el Protocolo de Cooperación que se firmó entre la Generalitat Valenciana, la Comunidad de Madrid y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en orden a la realización del AVE Madrid-Valencia, e instan al Gobierno de España para que apruebe definitivamente proyecto de Alta Velocidad Ferroviaria Madrid-Toledo, y para que dé curso a los estudios indispensables para la definición de la Alta Velocidad entre Madrid y Lisboa, con parada en Talavera de la Reina. (En el momento de escribir estas líneas aún no

6. Aunque esta Resolución se publicó fuera del período de tiempo considerado en esta Crónica, la incluimos al ser consecuencia de un Debate General celebrado el 30 de septiembre de 1999 (*DSCCM*, V Legislatura, nº 4).

se conoce el trazado definitivo del Ave Madrid-Valencia, aunque la posición de la Junta de Castilla-La Mancha implica el paso de dicha línea por las ciudades de Cuenca y Albacete).

* En cuanto al control de las políticas de la Junta de Comunidades, hay que señalar que un número muy elevado de las preguntas formuladas por la oposición tienen como objetivo dicho control, pudiendo destacarse las relativas a las diversas subvenciones de la Junta. También hay que indicar que se han celebrado varios debates en la materia, seguidos de la aprobación de las correspondientes resoluciones. En este sentido puede mencionarse la Resolución del Pleno en relación al Debate General sobre la política de ayudas y subvenciones seguida por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 223, de 8 de marzo de 1999). En la misma, se apoya la actividad subvencionadora de la Administración Regional, y se afirma que la distribución de las ayudas por parte de la Administración Regional se realiza cumpliendo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad; por otro lado, se insta al Gobierno regional a que extreme el control interno de las subvenciones, y a buscar sistemas cada vez más eficaces de publicidad de las convocatorias. También hay que destacar la Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la política de contrataciones seguida por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 235, de 12 de abril de 1999), en la que se expresa la conformidad con la actividad seguida por el Gobierno regional en la materia. Como puede suponerse, ambas resoluciones contaron con el voto en contra del GPP, que a su vez presentó propuestas de Resolución alternativas: respecto a la política de ayudas y subvenciones, la propuesta reprobaba la política de la Junta de Comunidades por considerarla discriminatoria para los ciudadanos que en su día eligieron un alcalde del Partido Popular (*DSCCM*, nº 77); en relación a la política de contratación, la propuesta popular instaba al Gobierno Regional a solicitar del Tribunal de Cuentas la fiscalización de los expedientes de adjudicaciones y contrataciones de la Consejería de Obras Públicas durante los años 95 a 98.

* Otro tema presente en la actividad no legislativa de las Cortes regionales es el relativo a la salud y alimentación. Como ejemplos al respecto, puede citarse la PNL 04/0501-0101, presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda de Castilla-La Mancha, relativa al etiquetado de los alimentos transgénicos en la Región (*BOCCM*, nº 219, de 1 de marzo de 1999), en la que se insta a los Gobiernos central y autonómico a adoptar diversas medidas de garantía, información y control en relación a este tipo de alimentos; o la PNL 04/0501-0186, también presentada por el GP de Izquierda de Castilla-La Mancha, relativa al desarrollo de un Plan Autonómico para combatir trastornos alimenticios de la

población (anorexia nerviosa y bulimia) (*BOCCM*, nº 233, de 6 de abril de 1999), mediante la que se insta a los Gobiernos nacional y regional a tomar medidas en la materia.

* En fin, también ha sido numerosa la actividad no legislativa de las Cortes en materias distintas a las mencionadas. Nos limitaremos a mencionar algunas Resoluciones aprobadas por el Pleno, en relación a: el Debate General sobre el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (*BOCCM*, nº 204, de 20 de noviembre de 1998); la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha correspondiente al año 1996 (*BOCCM*, nº 209, de 15 de diciembre de 1998); el Debate General sobre las medidas a adoptar en defensa del sector cuchillero de Castilla-La Mancha, ante las consecuencias negativas que puede provocar para este sector la aprobación de la Proposición de Ley de modificación de la LO 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana (*BOCCM*, nº 214, de 5 de febrero de 1999); el Debate General sobre la protección del Alto Tajo; el Debate General sobre el desarrollo normativo y aplicación de la Ley de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 217, de 19 de febrero de 1999); el Debate General sobre las repercusiones para Castilla-La Mancha del acuerdo alcanzado en la cumbre de Berlín de la Unión Europea (*BOCCM*, nº 235, de 12 de abril de 1999); el posible cierre de la Central Nuclear “José Cabrera”, de Zorita; o el Debate General sobre las cantidades adeudadas y no pagadas que el Gobierno central tiene pendientes con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (*BOCCM*, nº 238, de 16 de abril de 1999).

ABREVIATURAS

BOCCM: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

DSCCM: Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha.

GP: Grupo Parlamentario.

GPP: Grupo Parlamentario Popular.

GPS: Grupo Parlamentario Socialista.

PNL: Proposición No de Ley.

Cuando no se indique expresamente otra cosa, los números citados del *BOCCM* y del *DSCCM* corresponden a la IV Legislatura.

RESEÑA DE ACTIVIDADES DE DERECHO PÚBLICO DE LA
UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

M^a Elena Rebato Peño
Becaria de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)

SUMARIO

- 1.- *Jornadas conmemorativas del XX aniversario de la Constitución Española de 1978*
- 2.- *III Jornadas sobre Órganos Institucionales de Castilla-La Mancha: La Administración local*
- 3.- *Jornada sobre protección internacional de los derechos fundamentales*
- 4.- *Otras actividades de Derecho Público*
 1. *IX Seminario de Estudios Autonómicos*
 2. *II Jornadas de Derecho Financiero*

1.- Jornadas conmemorativas del XX Aniversario de la Constitución Española de 1978

Durante los días 15 y 16 de diciembre del pasado año se celebraron en Ciudad Real las III Jornadas de Derecho Constitucional, que en esta ocasión, y como no podía ser de otro modo, supusieron un homenaje a la Constitución Española de 1978 por sus veinte años de vigencia.

Tras un año, 1998, plagado de actos conmemorativos del vigésimo aniversario de la Constitución española, estas Jornadas, dejando a un lado cualquier afán novedoso, algo imposible tras una año de profuso estudio de la Constitución vigente, optaron por hacer un análisis de la evolución de los principales baluartes de nuestra Constitución, a saber: derechos fundamentales, sistema representativo español, Cortes Generales, orden territorial, Poder Judicial, y Tribunal Constitucional.

Dichas Jornadas fueron organizadas por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Ciudad Real y dirigidas por el Prof. Dr. Eduardo Espín Templado, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Al igual que en anteriores ocasiones, el desarrollo de los temas propuestos corrió a cargo de catedráticos y profesores de Derecho Constitucional, especialistas en los temas propuestos.

D. Javier Pérez Royo, Catedrático de la Universidad de Sevilla, fue el encargado de inaugurar las Jornadas con una ponencia dedicada a hacer un estudio general de la declaración de derechos de la vigente Constitución, comenzando su exposición con el ya clásico postulado de que sólo allí donde existen y se garantizan la efectividad de los derechos fundamentales, existe un auténtico Estado de derecho y viceversa.

El desarrollo de uno de los bloques de derechos fundamentales, en concreto del referido a los derechos de participación en general y al derecho de sufragio en particular, se dedicó la segunda de las ponencias de la mañana que corrió a cargo del director de las Jornadas, D. Eduardo Espín Templado, Catedrático de Derecho Constitucional de la UCLM.

La sesión de tarde fue abierta por D. Luíís López Guerra, vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial y catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III. En su ponencia puso de manifiesto la existencia de una

estrecha conexión entre el ciudadano y el Poder Judicial, afirmando que este último incide directa e irrevocablemente, una vez acabada la cadena de recursos, en el *status* de los ciudadanos. Dicho esto, hizo un recorrido por distintos aspectos de gran importancia en el mundo judicial, destacando entre ellos: el principio de independencia judicial y el Consejo General del Poder Judicial, como órgano de gobierno de los jueces.

Un cambio radical de signo presidió el segundo día de las Jornadas, dedicadas al estudio de la llamada parte orgánica de la Constitución. Así, las ponencias de este segundo día versaron sobre: “Las Cortes Generales y sus relaciones con el gobierno”, a cargo de D. Joan Marcet, vicepresidente segundo del Congreso de los Diputados y profesor titular de la Universidad Autónoma de Barcelona; “El Estado de las Autonomías, pasado y futuro”, a cargo de D. Gumersindo Trujillo, miembro del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Canarias y catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de la Laguna, y “El Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución”, a cargo de D. Jorge de Esteban, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

Las ponencias mencionadas se completaron con cuatro comunicaciones que corrieron a cargo de miembros de esta Universidad. Así, participaron: el Prof. Dr. Francisco Javier Díaz Revorio, profesor titular; Dr. Tomás Vidal Marín y Dr. Enrique Belda Pérez-Pedrero, profesores ayudantes y este último secretario de las Jornadas, y D^a. M^a. Elena Rebato Peño, becaria de Investigación.

2.- III Jornadas sobre Órganos Institucionales de Castilla-La Mancha: La Administración local

La Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca acogió un año más la tercera edición de las Jornadas organizadas por el Área de Derecho Constitucional sobre “Órganos Institucionales de Castilla-La Mancha”, dedicadas en esta ocasión a la Administración local. Dichas Jornadas se desarrollaron durante los días 8 y 9 de marzo del presente año, bajo la dirección del catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha, el Prof. Dr. D. Eduardo Espín Templado.

Durante dos días se analizaron en este foro los distintos aspectos de organización y funcionamiento de la Administración local, así como los proyectos de reforma de la legislación sobre la misma.

La primera ponencia de las Jornadas corrió a cargo de D. Javier García Fernández, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, quién inició el estudio de la Administración local siempre en conexión con la Administración autonómica. Dicha ponencia fue complementada por una comunicación realizada de forma conjunta por los profesores de la Universidad de Castilla-La Mancha: Dr. Francisco Javier Díaz Revorio, profesor titular y D. Enrique Belda Pérez-Pedrero, profesor ayudante, quienes desgranaron distintos argumentos a favor y en contra de la provincia como institución.

D. Luís Ortega Álvarez, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, abordó en su ponencia la práctica totalidad de los aspectos referidos a los proyectos de reforma de la legislación sobre la Administración Local. Así, puso especial énfasis en temas como: el fortalecimiento del gobierno local, a través de la atribución al alcalde de funciones que son de carácter ejecutivo y que antes de la reforma pertenecieron al Pleno, y de las funciones de control político del mismo, así como de la aparición de Comisiones informativas en los municipios de mas de 5.000 habitantes y el incremento de la frecuencia de las sesiones plenarias ordinarias, entre otros asuntos.

Lo relativo a la nueva regulación de las mociones de censura a nivel local, que aporta como novedad una convocatoria automática del Pleno que ha de discutirla y a la introducción de la cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos, fue objeto de una comunicación posterior a cargo de D^ª. M^ª. Elena Rebato Peño, becaria de Investigación de la UCLM.

La sesión de tarde de este primer día de las Jornadas fue abierta por D. Javier García Roca, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, quien centró su ponencia en el análisis de la Carta Europea de la Administración local, a la que definió “como un ente con cuerpo de Tratado y alma de Constitución, una supraconstitución, aunque no en sentido jurídico estricto” que juega un papel muy importante para la autonomía local.

El profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Jaume I de Castellón, el Prof. Dr. Artemi Rallo Lombarte, cerró la sesión de tarde con una interesante ponencia sobre la iniciativa legislativa de los entes locales, en la que hizo un estudio comparativo sobre cómo regulan los diferentes Estatutos de Autonomía este aspecto.

El segundo día de las Jornadas se abrió presidido por el enorme espíritu crítico del primer ponente de la mañana, D. Pablo Pérez Tremps, catedrático de

Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, que restó relevancia a las Medidas de Desarrollo del Pacto Local, al tiempo que afirmó la imposibilidad, salvo matices, de la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los propios entes locales.

D. Juan Fernando López Aguilar, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Las Palmas, realizó en su ponencia un profuso estudio del sistema electoral local, abordando prácticamente todas las cuestiones de interés.

Estas dos últimas ponencias fueron complementadas por una comunicación sobre el significado constitucional de la autonomía local, a cargo del Dr. Tomás Vidal Marín, profesor ayudante de la UCLM.

Al igual que en ediciones anteriores, la visión académica dada por los ponentes y comunicantes se vio complementada por la participación en una Mesa redonda de los candidatos a la alcaldía de Cuenca, quienes aportaron una visión práctica y funcional del gobierno local.

3.- Jornada sobre Protección Internacional de los Derechos Fundamentales

Una mínima reseña requiere al menos la Jornada celebrada en Ciudad Real el miércoles 7 de julio del presente año, dedicada a la reflexión en torno a la protección internacional de los derechos fundamentales.

Dicha jornada, organizada por el Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Toledo) y dirigida por el Prof. Dr. D. Eduardo Espín Templado, catedrático de Derecho Constitucional de esta Universidad, reunió a profesores y estudiosos del derecho que participaban del interés por la eficacia de los derechos fundamentales en el ámbito internacional.

D. Roberto Viciano Pastor, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, fue el encargado de iniciar la jornada con el tema “Unión Europea y protección de derechos fundamentales”. En la ponencia se fueron analizando las diferentes etapas que ha atravesado el reconocimiento de los derechos fundamentales en el ámbito europeo. Así, desde su práctica inexistencia en los Tratados Constitutivos de la Comunidad Europea, con la salvedad de los derechos económicos y sociales, hasta la protección de los mismos, pese a no contar con un catálogo europeo de derechos fundamentales, a través de varios instrumentos como: el recurso de anulación contra actos institucionales;

la excepción de ilegalidad; el recurso por omisión y el recurso por responsabilidad extracontractual.

La conclusión del ponente, compartida por gran parte del auditorio, fue la situación de dudosa vigencia de los derechos fundamentales en el entorno europeo, con la dificultad añadida de la casi imposibilidad de suscribir una Comisión Europea de Derechos Humanos por no existir cláusula habilitante para ello.

El cierre de la Jornada corrió a cargo del Excmo. Sr. D. Tomás Vives Antón, magistrado del Tribunal Constitucional y catedrático de Derecho Penal, quien abordó el controvertido tema de la jurisdicción penal internacional y los derechos fundamentales poniendo especial énfasis en el caso Pinochet por la conexión del asunto con el ordenamiento español.

Esperamos que la preocupación por la vigencia de los derechos fundamentales a escala internacional, de como fruto la organización de próximos seminarios o jornadas dedicadas a este tema.

4.- Otras actividades de Derecho Público

No podemos cerrar esta reseña de actividades de Derecho Público sin hacer una mención, sin ánimo de ser exhaustivos, de las actividades desarrolladas por las Áreas de Derecho Administrativo y Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Castilla-La Mancha¹.

1. IX Seminario de Estudios Autonómicos.

Como viene siendo habitual desde hace algunos años, el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha celebró los días 23 a 25 de marzo en el campus universitario de Toledo, la novena edición del Seminario de Estudios Autonómicos.

Al igual que en ocasiones anteriores, estas Jornadas, dirigidas por D. Luís Ortega Álvarez, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, ofrecieron una visión multidisciplinar, ya que en ellas no sólo participaron expertos del Derecho Administrativo como D. Luciano Parejo

1. Agradecemos a los Departamentos de Derecho Financiero y Tributario y de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha los datos aportados para la elaboración de esta reseña.

Alfonso o D. Germán Fernández Farreres, entre otros, sino también profesores de otras Áreas como D. Juan José Solozabal Echevarría, catedrático de Derecho Constitucional, y D. Miguel Ángel Collado Yurrita, catedrático de Derecho Financiero de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Por último, y sin entrar en la profundidad que la importancia del seminario merece, decir que la reforma del régimen local operada por la nueva regulación de la Ley de Bases del Régimen Local, así como temas de candente actualidad como el Pacto de Estella o la acción constitucional de defensa de la autonomía local fueron el núcleo esencial de las Jornadas, tanto en el desarrollo de las ponencias como en los coloquios posteriores a las mismas.

2. II Jornadas de Derecho Financiero.

Durante los días 22 y 23 de febrero del presente año se celebraron en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Ciudad Real, las segundas Jornadas de Derecho Financiero, que en esta ocasión realizaron un profuso estudio de la Ley 40/1998 reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Dichas Jornadas, dirigidas por D. Miguel Ángel Collado Yurrita, catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Castilla-La Mancha, contaron con la participación de los siguientes catedráticos de Derecho Financiero y Tributario: D. José Manuel Tejerizo, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia; D. Juan Calero, de la Universidad de Sevilla; D. José María Martín Delgado, Rector de la Universidad Internacional de Andalucía, y D. Guillermo Núñez, de la Universidad de La Laguna.

La visión académica dada por los catedráticos mencionados, se vio complementada con las ponencias realizadas por importantes cargos de la Administración Tributaria, a saber; Ilmo. Sr. D. Enrique Giménez-Reyna, director general de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda, y D^a. Paloma Morales, delegada de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Ciudad Real.

No podían cerrarse estas segundas Jornadas de Derecho Financiero en el campus universitario de Ciudad Real sin dedicar una ponencia a la Hacienda de Castilla-La Mancha; tarea esta última que corrió a cargo del Excmo. Sr. D. Isidro Hernández Perlínes, consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

**ACTIVIDAD DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA
MANCHA EN MATERIA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA**

(De 1 de octubre de 1998 a 30 de septiembre de 1999)

*Almudena Carrasco Redondo,
José Angel Caamiña García
y Milagros Ortega Muñoz*
Letrados del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

SUMARIO

- I.- Dictámenes sobre anteproyectos de ley*
- II.- Dictámenes sobre recursos de inconstitucionalidad*

Al igual que se hizo en el año anterior, se da cuenta en el presente trabajo de los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en ejercicio de sus competencias constitucionales y estatutarias atribuidas por la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Cabe destacar en este año el notable incremento de anteproyectos de Ley sometidos a dictamen (en torno a un 40 por ciento respecto de los emitidos el pasado año). En primer lugar se realizará un resumen de la materia concreta sobre la que versan para posteriormente aludir a los aspectos principales de la doctrina del Consejo contenida en los mismos.

I. Dictámenes sobre anteproyectos de Ley

- Dictamen número 83/1998, de 20 de octubre, solicitado por el Consejero de Educación y Cultura, sobre el anteproyecto de Ley del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha.

Es objeto del anteproyecto la regulación del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno Regional, así como de participación de la sociedad castellano-manchega en la programación general de la enseñanza en los niveles anteriores a la Universidad, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

La creación de dicho órgano consultivo tiene su fundamento último en lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución que, al determinar el contenido del derecho a la educación, señala correlativamente a su reconocimiento y como presupuesto para hacerlo efectivo, la obligación de los poderes públicos de realizar una programación general de la enseñanza con participación efectiva de todos los sectores implicados. De las Leyes Orgánicas que el Estado ha dictado en desarrollo del referido precepto constitucional, es en el Título Segundo de la Ley 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, donde se concreta la forma en que ha de hacerse efectiva por los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos, dicha participación. Particularmente, en su artículo 29 se establece la necesidad de institucionalizar la misma mediante la creación de órganos colegiados, uno de carácter estatal y otros de ámbito autonómico e incluso de áreas territoriales más reducidas.

Se contempla de este modo, la existencia del Consejo Escolar del Estado como órgano consultivo en materia educativa y foro en cuyo seno quedan representados los diferentes sectores sociales implicados en esta materia, estableciendo en el artículo 34 la existencia de un órgano de este tipo en cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial, cuya composición y funciones serán regulados por una Ley de la Asamblea Regional correspondiente, sin otro condicionante que el de garantizar en todo caso, a efectos de programación de la enseñanza, la adecuada participación de los sectores afectados.

El Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha acomete esta iniciativa legislativa, desde la perspectiva del artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía, que dispone que la Comunidad Autónoma tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado primero del artículo 81 de la misma,

lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye el número 30 apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

De esta forma, en la determinación del alcance de la competencia autonómica en la materia ha de tenerse en cuenta la circunstancia de encontrarse el derecho a la educación catalogado como fundamental por la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la Constitución, lo que implica, tanto la reserva de su desarrollo a la Ley Orgánica según lo dispuesto en el artículo 81.1, como la incidencia de la competencia que el artículo 149.1.1ª atribuye igualmente al Estado para “regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

El contenido del anteproyecto presentado se muestra, a juicio del Consejo Consultivo, respetuoso con la normativa estatal de la que constituye desarrollo legislativo, sin que por dicho órgano se formularan observaciones al texto que pudieran revestir el carácter de esenciales, precisando únicamente determinados extremos de orden menor que afectaban a concretos aspectos del documento final.

No obstante, se estima conveniente hacer mención a la observación realizada acerca de la incidencia que, respecto a la plenitud del ejercicio de la competencia autonómica, pudiera haber tenido la circunstancia de no haberse producido hasta el momento en que el Gobierno regional remitió el texto del anteproyecto, los trasposos de servicios desde el Estado a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria.

Se recuerda al respecto lo reiteradamente manifestado por el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias (entre otras, 76/1983, de 5 de agosto; 87/1983, de 27 de octubre; 88/1983, de 27 de octubre; 103/1989, de 8 de junio; 147/1991, de 4 de julio; 220/1992, de 11 de diciembre; 278/1993, de 23 de septiembre y 161/1996, de 17 de octubre) en referencia a que la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas se produce “*ope legis* con la sola mención estatutaria” de manera que “los decretos, lejos de atribuir competencias, no operan en puridad sino como un mecanismo de traspaso de los servicios y de los medios personales y materiales precisos para el pleno ejercicio de competencias estatutariamente transferidas” (Sentencia 109/1998, de 21 de mayo). Lo que tampoco supone, como mantiene la Sentencia 25/1983, de 7 de abril, que el ejercicio de estas competencias estatutariamente asumidas quede subordinado a la efectividad de los trasposos, pues “la atribución de competencias por el Estatuto implica su ejercicio inmediato si para ello no se requieren medios per-

sonales o materiales”, de manera que “sólo cuando el traspaso de servicios es necesario e imprescindible, se convierte en condición del pleno ejercicio de competencia, caso en que es lícito que el Estado las ejerza mientras los servicios no están transferidos”.

Tratándose el anteproyecto de un órgano autonómico de nueva creación al que no parece que vayan a afectarle las futuras transferencias de medios personales y materiales, no existe inconveniente, y así lo manifiesta el Consejo, en admitir la posibilidad de que la Comunidad Autónoma ejerza en este campo su competencia legislativa sin esperar a esos traspasos.

- Dictamen número 84/1998, de 20 de octubre, solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley dirigido a la modificación de determinados aspectos de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de Castilla-La Mancha.

El anteproyecto de Ley objeto de dictamen pretende llevar a cabo diversas alteraciones en el texto de la Ley 3/1988, de 20 de octubre, de Ordenación de la Función Pública de Castilla-La Mancha, mediante la introducción de modificaciones o adiciones en algunos de sus preceptos y la creación de nuevas disposiciones que se agregarían a las Disposiciones Adicionales ya existentes, elevando a diez el número de éstas. De las reformas emprendidas presentan una singular importancia las encaminadas a efectuar alteraciones en la regulación de las titulaciones exigidas para el ingreso en los distintos Cuerpos, que afectan especialmente al Ejecutivo, Auxiliar y Subalterno; la dirigida a la creación de nuevas escalas en los ámbitos de trabajo relacionadas con el funcionamiento de Archivos, Bibliotecas y Museos y los Sistemas y Tecnologías de la Información; y la tendente a establecer medidas de racionalización del sistema de empleo público consistentes en la regulación del acceso a la condición de funcionario de los contratados laborales fijos que estuviesen desempeñando funciones de índole administrativa. Algunas de estas iniciativas son objeto de consideraciones de carácter esencial por parte del Consejo.

En relación con la propuesta de regulación de titulaciones para el encuadramiento de los empleados públicos en los distintos cuerpos funcionariales, la hasta ahora contenida en el artículo 16 de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre se correspondía con la establecida en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, precepto éste que posee carácter básico de conformidad con lo establecido en el artículo 1.3 de la misma Ley, y que, por lo tanto, ha de ser respetado en las distintas regulaciones que

sobre dicha materia establezcan las Comunidades Autónomas de acuerdo con su competencia. Este precepto no ha sido objeto de modificación hasta la fecha, en el sentido de adecuarlo a las nuevas titulaciones que se establecen en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre; sin embargo, habiéndose establecido tales equivalencias en la Disposición Adicional Cuarta de dicha Ley, habrá que estar a las mismas a la hora de delimitar en qué grupos de titulación deberán incluirse los distintos Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías de funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas.

Dado que, en varios casos, las titulaciones referidas en la modificación que el anteproyecto pretende del artículo 16 de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, no se corresponden con las establecidas por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 1/1990, ya aludida –así, en lo concerniente a algunas titulaciones previstas para el ingreso en los grupos C y D–, deberá procederse a una adecuación de las mismas a las reguladas por esta Ley; dado que, de otra forma, podría incurrirse en una vulneración de la legislación básica dictada en la materia por el Estado al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.18ª. de la Constitución.

De otro lado, respecto al sistema diseñado para posibilitar una racionalización del sistema de empleo público, a través de un proceso de funcionarización de los empleados labores que vengán prestando funciones de naturaleza administrativa, consistente, para quienes hubieran adquirido la condición de contratado laboral fijo en virtud de oposición o concurso-oposición, en la mera superación de un curso selectivo, de al menos cuarenta horas, que versará “sobre materias relacionadas con el funcionamiento y la organización de la Administración”, cabe manifestar que con ello no parece que se garantice el respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a la función pública; pues la omisión de un proceso selectivo previo consistente en un concurso, oposición o concurso-oposición para el acceso a la función pública infringe lo establecido en el artículo 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, aplicable también al personal laboral de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, habida cuenta de su carácter básico. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha resaltado en la Sentencia 151/1992, de 21 de octubre, el carácter excepcional y necesitado de una interpretación restrictiva que merecen las derogaciones del referido artículo 19.1, y en la Sentencia 302/1993, de 21 de octubre, señala que el mandato de integración automática en la función pública, “sin efectuar pruebas objetivas de reclutamiento, aunque fueran específicas o de turno restringido” supone una vulneración del artículo 19.1 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, norma general y de carácter básico.

El Consejo entiende que la mera superación de un curso de formación como medio de acceder a la función pública tampoco constituye garantía suficiente de la aptitud y conocimientos del aspirante para desempeñar el puesto en cuestión, máxime si tenemos en cuenta su genérico contenido, que, en modo alguno, puede asegurar que quien lo supere estará en posesión de conocimientos adecuados e idóneos para acceder al Cuerpo al que figure adscrito el correspondiente puesto. A estos efectos ha de tenerse presente que el citado artículo 19. 1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, establece en su párrafo segundo la necesidad de que cualquier procedimiento de selección cuide especialmente “la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar...”. Este apartado está aludiendo a un principio de razonabilidad entre los conocimientos exigidos para poder superar el proceso selectivo y las funciones propias del puesto o cargo a desempeñar, principio que, al igual que los restantes enumerados en dicho artículo 19, tiene carácter básico y resultaría igualmente quebrantado, posibilitándose con ello el acceso a la función pública mediante la superación de un curso cuyo contenido no guarde una relación directa con los conocimientos y aptitudes específicos del Cuerpo al que se vaya a acceder.

Finalmente, tampoco cabe afirmar que la previa superación de otras pruebas selectivas para obtener la condición de laboral fijo justifique una diferencia de trato en el proceso de funcionarización, dado que ambas relaciones de empleo, laboral y funcionarial, son de distinta naturaleza y no pueden ser equiparadas respecto a la generación de derechos y obligaciones en la relación jurídica que crean entre empleado y Administración. Así mismo, hay que considerar la posibilidad de que los conocimientos que se exigieron a dicho personal para acceder a la condición de empleado laboral fijo, difieran sensiblemente de las funciones que realmente estén desempeñando en el puesto que ocupen en la actualidad.

- Dictamen número 1/1999, de 12 de enero, solicitado por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente, sobre el anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Evaluación del Impacto Ambiental.

Según se expresa en el Preámbulo que acompaña al anteproyecto, los objetivos del mismo se agrupan en torno a dos grandes bloques de materias: la conservación de la naturaleza y la evaluación del impacto ambiental, bloques que conviene regular conjuntamente por cuanto cuando “se consiga la plena implantación de la Red Natura 2000 en Castilla-La Mancha, la mayor parte de las evaluaciones ambientales se van a corresponder con actividades que afecten a ZEPAs y ZECs”. Entre los objetivos más relevantes que se propone la norma para la conservación de la naturaleza, se resalta el desarrollo de la normativa básica

en lo que se refiere a procedimientos relacionados con Planes de Ordenación de Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión de Espacios Naturales Protegidos, catalogación de especies amenazadas y planes de conservación de éstas, así como establecer normas adicionales de protección en relación a nuevas categorías de espacios naturales protegidos, mecanismos de protección de especies autóctonas, elementos geomorfológicos y hábitats vegetales singulares. Asimismo, en esta materia, pretende el Anteproyecto establecer fórmulas de coordinación entre la administración medioambiental y las administraciones hidráulica, de obras públicas, minas, industria, agricultura, montes, caza y turismo, a fin de que en los expedientes administrativos de la competencia de éstas se tenga en cuenta las necesidades de protección de la naturaleza. Respecto a la evaluación del impacto ambiental, se destaca la necesidad de establecer una intervención a través de este instrumento más amplia a la prevista en la normativa básica del Estado, en atención a la peculiar coyuntura medioambiental de la Región.

El examen del anteproyecto se inicia con un resumen de la principal doctrina del Tribunal Constitucional en torno al sistema de distribución de competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía han establecido en materia de “medio ambiente” y de aquellos títulos competenciales conexos con esta materia (SSTC 64/1982, 77/1984, 103/1989, 149/1991, de 22 de junio de 1995, entre otras), para posteriormente hacer objeto de examen, por una parte, determinados preceptos del mismo en los cuales se observan colisiones bien con la legislación estatal de carácter básico o bien con la dictada por el Estado en el ejercicio de competencias exclusivas, y por otra, determinados extremos de técnica legislativa.

Por lo que se refiere al examen de los preceptos del anteproyecto son objeto de consideración esencial, entre otros, los siguientes:

- En el artículo 4.3 se establece el régimen de indemnización de las limitaciones de derechos derivadas de la aplicación de la Ley, reduciéndolas a las privaciones singulares “de usos o actividades tradicionales y consolidados” que vinieran realizándose “de forma notoria y consolidada”. Dados los términos en que se haya redactado el anteproyecto, supone la inclusión de limitaciones difícilmente justificables siendo así que toda privación singular, efectiva y evaluable económicamente debería, de aceptarse tal principio, ser indemnizada, sea de un uso o actividad tradicional o de cualquier otro uso.

- La totalidad del artículo 6, “Normas adicionales de protección de los ecosistemas acuáticos”, pretende establecer una regulación acorde con la Sentencia

del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 1998, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha. En este esfuerzo de adecuación plantea problemas la redacción del apartado 1, por cuanto en su párrafo segundo parece atribuir a la Consejería la determinación del caudal ecológico de las nuevas concesiones, cuando en la interpretación de la distribución de competencias derivada de la concurrencia de títulos competenciales en la materia, la determinación de los caudales ecológicos corresponde al organismo de cuenca, según tiene declarado el Tribunal Constitucional (Sentencias 243/1993, 15/1998 y 110/1998). Por su parte, el apartado 3 de este mismo precepto, puede estimarse contrario a las previsiones de la Ley de Aguas, al incluir ciertas condiciones en que las autorizaciones a otorgar por el organismo de cuenca son posibles, y en especial cuando impone que dichas autorizaciones sean “excepcionales y motivadas para la realización de actuaciones necesarias y no habituales”.

- El apartado 2 del artículo 11 excede de la competencia de la Comunidad Autónoma al condicionar el reconocimiento de la responsabilidad a cuestiones tales como que “la explotación se haya venido realizando de forma correcta con anterioridad al momento de producirse el daño”, por cuanto corresponde en exclusiva al Estado la regulación del instituto de la responsabilidad patrimonial, no pudiendo las Comunidades Autónomas establecer condiciones distintas de las determinadas por el Estado para asumir la responsabilidad que derive de sus actos.

- Respecto al artículo 30, apartado 2, no resulta posible a la Comunidad Autónoma establecer la aplicación, incluso de carácter supletorio, de sus normas propias a los Parques Nacionales, cuya regulación, por la propia condición de éstos corresponde a su Ley de creación y a la Ley Básica del Estado en la materia, sin perjuicio que sobre dichos espacios serán de aplicación –directa que no supletoria– las normas de la Comunidad Autónoma, que, derivadas de sus títulos competenciales propios, no sean desplazadas por las que regulen el Parque Nacional.

- El artículo 69.3 trae causa del apartado 1 del artículo 28 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que excepciona de las prohibiciones del apartado del artículo 26 de la misma Ley los supuestos de regulación específica en la legislación de montes, caza o pesca continental, para las especies no catalogadas. Sin embargo, el citado apartado 3 incluye, entre las especies a las que se puede aplicar la excepción, a las catalogadas, vulnerando la Ley básica al no distinguir, como hace ésta, entre las especies catalogadas y las demás de la flora y fauna silvestre.

- El artículo 70 establece, con copia casi absoluta del artículo 28.2 de la citada Ley 4/1989, los supuestos en que, previa autorización administrativa, pueden excepcionarse las prohibiciones contenidas en el artículo 69 del anteproyecto. Sin embargo, los apartados a) y b) contienen modificaciones sobre el texto de la Ley básica que pueden resultar contrarias a ésta. Así el apartado a) permite excepcionar las prohibiciones “por razones imperativas y de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de carácter primordial para el medio ambiente”, texto éste que proviene del apartado c) del artículo 13 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, en la redacción dada por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio, que, según establece en su exposición de motivos, transponía al ordenamiento interno la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

Es lo cierto que aun cuando dicho Real Decreto se dicte con la finalidad de transponer derecho comunitario y en ejercicio de la competencia estatal de legislación básica sobre protección del medio ambiente, según establece su Disposición Adicional primera, en ningún caso su rango permite la modificación de las previsiones contenidas en la Ley 4/1989. Por ello no pudiendo entenderse modificada la Ley básica, el anteproyecto que se somete a dictamen no puede, al menos para las especies catalogadas, establecer supuestos de excepción a las prohibiciones que la Ley básica contiene, que no hayan sido previstas por ésta, por cuanto la posibilidad que alcanza a la Comunidad Autónoma es fijar normas adicionales de protección y en ningún caso le está permitido reducir los niveles de protección de las normas básicas, que en la materia ostentan el carácter de mínimos.

Estas mismas razones resultan de aplicación a lo dispuesto en la letra b) del mismo artículo 70, por cuanto el apartado 2.b) del artículo 28 de la Ley básica solo permite excepcionar las prohibiciones cuando de “su aplicación derivaran efectos perjudiciales para especies protegidas”, mientras que el anteproyecto, en concordancia con el apartado a) del artículo 13 del Real Decreto 1997/1995, permite la excepción en supuestos en que la aplicación de la prohibición produzca efectos “perjudiciales para las especies de flora y fauna silvestres o los hábitats naturales”, supuesto mas amplio y por ello menos protector que el establecido en la Ley básica.

- En los artículos 135, 137 y 152, que regulan la tipificación de las infracciones y sanciones así como su régimen de prescripción, el anteproyecto, ante la

evidente contradicción entre la legislación básica en materia de medio ambiente, y la básica sobre los principios del procedimiento sancionador, opta por seguir ésta última, sin que se encuentre en el expediente justificación de la opción elegida. En la medida en que las infracciones contenidas en el artículo 135 del anteproyecto supongan desarrollo de las establecidas en el artículo 39 de la Ley 4/1989, vulneran este precepto básico, excepto que se entendiera que dicho precepto ha sido derogado por la posterior Ley 30/1992. A este respecto estima el Consejo que la contradicción debe salvarse a favor de la norma especial, la Ley 4/1989, no sólo porque cualquier otra solución haría a ésta inaplicable, sino por la naturaleza de la Ley 30/1992, que no vincula al legislador estatal futuro y no establece expresamente la modificación de las normas legales que se opongan a la misma.

- El apartado 3 del artículo 141 establece un supuesto de expropiación-sanción, que entra dentro del alcance de la competencia autonómica en la materia. Sin embargo no le resulta posible al legislador autonómico establecer el régimen de la determinación del justiprecio y del pago, pues ambas cuestiones forman parte de la regulación del instituto de la expropiación, competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.18ª de la Constitución.

- El Anejo 3 del anteproyecto recoge en buena medida las actividades cuyos proyectos deben ser sometidos a evaluación de impacto ambiental, estableciendo umbrales a partir de los cuales se someterán a dicha evaluación tal y como permite el artículo 4.2 de la Directiva 85/337/CEE en la redacción dada por la Directiva 97/11/CEE. Sin embargo, tal Anejo 3 no incluye la totalidad de los supuestos recogidos en los Anexos de las Directivas comunitarias incumpliendo así la obligación de transposición establecida en ésta, obligación que debe ser cumplida en todo caso antes del 14 de marzo de 1999.

Por lo que se refiere a la técnica legislativa, la observación principal del dictamen se centra en la conveniencia de dividir el anteproyecto en dos distintos que contemplen separadamente los aspectos de la conservación de la naturaleza y del impacto ambiental, en atención a los siguientes argumentos:

- El texto sometido a dictamen no puede considerarse una Ley General en materia de medio ambiente, por cuanto en esencia, se limita a la protección del territorio y de la flora y fauna silvestre que en aquél se desenvuelve, y a la regulación de un instrumento de especial importancia como medida preventiva en la protección del medio ambiente: la evaluación del impacto ambiental. En este sentido se advierte que la técnica de evaluación de impacto ambiental tiene por

objeto no sólo examinar los efectos sobre la naturaleza de determinados proyectos de obras e instalaciones, sino también sobre “la población humana, (...) el aire, el clima, el paisaje...” (artículo 6 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, de ejecución del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación del Impacto Ambiental) que exceden de la regulación que hace el anteproyecto de la conservación de la naturaleza, asimismo, y por la amplitud de esta técnica protectora, los proyectos sometidos a evaluación no son sólo los que afecten a espacios especialmente protegidos, sino los que se desarrollen en cualquier parte del suelo del territorio a que afecte la norma, siempre que puedan tener una repercusión negativa sobre los factores ambientales a proteger. Por tanto, vincular ambas cuestiones (la protección ambiental del territorio y la evaluación de impacto ambiental) puede incluso inducir al error de considerar que la técnica de evaluación de impacto ambiental está sólo al servicio de la conservación de la flora y fauna silvestre y de los espacios especialmente protegidos.

- Por otra parte la evaluación de impacto ambiental, como técnica general de protección preventiva del medio ambiente, reúne singularidad material suficiente como para constituirse, por sí misma, en objeto de una Ley especial, separada de normas que establecen mecanismos de protección sólo de un sector de la realidad física que constituye el medio ambiente natural.

- La ya de por sí compleja regulación de la materia medioambiental, por su propio carácter de materia “transversal” (en la terminología del Tribunal Constitucional), en la que confluyen diversidad de títulos competenciales, de regulaciones sobre sectores materiales distintos, con pluralidad de fuentes generadoras de derecho aplicable a la materia, y con constante apelación a otras áreas de conocimiento, ajenas al derecho, y en consecuencia a la necesidad del uso de un lenguaje altamente tecnificado, impone al redactor de las normas un esfuerzo de simplificación, de claridad en las mismas, que las haga asequibles a cualquier operador jurídico, en condiciones tales que le permita la certeza en cuanto al derecho aplicable y en cuanto al significado del mismo.

- Dictamen 2/1999, de 12 de enero, solicitado por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente, sobre anteproyecto de Ley de creación del Instituto de la Vid y del Vino de Castilla-La Mancha.

Se prevé en el anteproyecto sometido al dictamen del Consejo Consultivo, la creación de un organismo autónomo denominado “Instituto de la Vid y del Vino de Castilla-La Mancha”, el cual quedará adscrito a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, teniendo como finalidad el desarrollo del sector vitivinícola

mediante el impulso de la aplicación de nuevas tecnologías, la investigación y la experimentación, dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma, así como la coordinación y colaboración con el sector público y privado relacionados con la viticultura y la promoción y comercialización de los productos vitivinícolas.

La creación del referido organismo autónomo se enmarca dentro del ámbito competencial esbozado en el artículo 31.1.1^a. del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que atribuye a la Junta de Comunidades competencia exclusiva en cuanto a la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno.

En el dictamen emitido a la vista del anteproyecto enviado no se señalan observaciones esenciales, si bien se ponen de manifiesto dos cuestiones que conviene reseñar. Una primera viene derivada de la entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que ha derogado expresamente la Ley de 26 de diciembre de 1958, sobre Régimen de las Entidades Estatales Autónomas, estableciendo un nuevo régimen jurídico sobre los organismos autónomos del Estado, que a partir de su entrada en vigor vienen a enmarcarse en la categoría de los que, con carácter general, se denominan Organismos Públicos.

Se plantea de este modo si, dado que no existe normativa autonómica propia que contemple la regulación de tales entidades, resultarían de aplicación los preceptos recogidos en el Título III del mencionado texto legal, tal como ha venido afirmando a lo largo del expediente la Consejería proponente, contrariamente a lo manifestado por otros órganos en el trámite previo de audiencia para la elaboración de la disposición.

En primer término, hay que aclarar que la citada regulación carece de carácter básico, en tanto se trata de una norma cuyo objeto es precisamente la organización y funcionamiento de la Administración del Estado, mostrando la propia norma claridad al respecto ya que no sólo no califica de básico ninguno de sus preceptos, sino que manifiesta en su Exposición de Motivos que viene a precisar, exclusivamente para el ámbito de la Administración del Estado y sus Organismos Públicos, algunas cuestiones que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no había podido resolver por sus limitaciones propias, señalando a su vez que el carácter de norma básica de la Ley citada en cuanto al régimen jurídico de las Administraciones Públicas y su objetivo de fijar un procedimiento común, conforme a los mandatos del artículo 149.1.18^a. de la Constitución, obligaba a que

muchos aspectos de su regulación debieran ser precisados normativamente para cada Administración Pública, atendiendo a sus peculiaridades organizativas y funcionales.

Por otro lado, del hecho de que no exista en la Comunidad Autónoma una norma que regule de manera específica el régimen de los organismos autónomos, no puede colegirse en modo alguno la aplicación supletoria del Derecho estatal. La cláusula de supletoriedad a que se refiere el artículo 149.3 de la Constitución trata de que en un Estado donde conviven determinados ordenamientos jurídicos (central y autonómicos) la plenitud del ordenamiento jurídico general no padezca a causa de las lagunas que pudiera provocar la falta de ejercicio de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha manifestado en su Sentencia 118/1996, de 27 de junio, que, una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación, haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico deberá acometerla acudiendo a las normas pertinentes dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias. No obstante destaca que la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme sin más la falta de regulación autonómica en una determinada materia, siendo el supuesto de aplicación no la ausencia de regulación, sino una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho.

En el supuesto sometido a examen existe un vacío normativo, por lo que el aplicador del derecho no precisa invocar la Ley estatal para crear un organismo autónomo pues, como se ha señalado anteriormente, cuenta con título suficiente para ello en virtud de su Estatuto de Autonomía. Es por ello que puede optar el órgano competente por esta regulación si lo estima conveniente en tanto no exista normativa propia en la materia, y esto en base a la competencia exclusiva de autoorganización que le otorga el Estatuto de Autonomía.

Una segunda cuestión que se plantea a la vista del anteproyecto es la posibilidad jurídica de integrar en el Instituto, tal como dispone su artículo 1.1, los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen de Vinos como órganos desconcentrados del mismo.

La normativa rectora de los Consejos Reguladores viene recogida en la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto del Vino, la Viña y los Alcoholes, definiéndose en concreto en el artículo 99.2 como “entidades públicas que sujetan su actividad al Derecho privado, con la autonomía necesaria para el cumpli-

miento de sus fines. Gozarán de personalidad jurídica independiente de la del Estado y plena capacidad para el desarrollo de sus fines, pudiendo realizar toda clase de actos de gestión y disposición con las limitaciones establecidas en la presente Ley; no estarán sujetos a la Ley de Entidades Estatales Autónomas ni a la de Contratos del Estado. Su gestión en régimen de empresa mercantil se ajustará a las normas de Derecho privado y a los buenos usos mercantiles”.

La referida disposición legal creaba, asimismo, en el artículo 98 el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen, un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura, en cuya estructura se integraban como órganos desconcentrados los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen, tal como determina el artículo 101.

Asumida por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en virtud de la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la Región, en colaboración con el Estado (artículo 31.1.7ª), nada obsta para que, paralelamente a lo establecido en la esfera estatal, defina dichos Consejos Reguladores en idéntica situación de desconcentración en relación al organismo autónomo regional.

De esta forma los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen de Vinos de la Comunidad Autónoma continuarán desempeñando las funciones encomendadas por la legislación en vigor, relacionándose con la Administración a través del Instituto de la Vid y del Vino de Castilla-La Mancha, sin variar el régimen de competencias que tienen atribuidas.

- Dictamen número 11/1999, de 23 de febrero, solicitado por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente sobre el anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza.

El anteproyecto que se somete a dictamen es el resultado de adaptar el de Conservación de la Naturaleza y Evaluación del Impacto Ambiental, a las observaciones que sobre éste formuló el Consejo en su dictamen 1/1999, de 12 de enero.

Del examen del anteproyecto se comprueba que el mismo incorpora la totalidad de las observaciones esenciales formuladas por el Consejo y, en gran medida las referidas a la técnica normativa aplicada en la redacción de la forma, sin que se modifiquen de modo apreciable las opciones políticas y jurídicas que el anterior proyecto contenía. Partiendo de esta premisa el contenido del ante-

proyecto que ahora se somete a dictamen no es objeto de ninguna consideración de carácter esencial, limitándose el Consejo a señalar algunas cuestiones conceptuales o de sistemática que pudieran verse mejoradas.

Ente dichas observaciones puede señalarse la referida al artículo 54 del anteproyecto que regula un complejo sistema de evaluación de actividades en las zonas sensibles, según el cual, la actividad en cuestión queda sujeta en principio a un informe de la Consejería –órgano ambiental– quien podrá determinar, en el plazo de dos meses: bien que la actividad en cuestión no puede ser realizada, informe que en tal caso será vinculante para el órgano sustantivo que habrá de denegar la autorización, bien que puede realizarse sin más, o que puede realizarse bajo determinadas condiciones, también vinculantes para el órgano sustantivo, sin posibilidad de discrepar, o bien, finalmente, que la actividad ha de someterse a evaluación de impacto ambiental, para lo cual habrán de seguirse los trámites pertinentes.

De ello se desprende que, a pesar de que el informe en cuestión pueda remitir al régimen de evaluación de impacto ambiental, se trata en realidad de un informe distinto añadido a los distintos regímenes de Evaluación de Impacto Ambiental, para el que se otorga un plazo de dos meses. Plazo que, dado su carácter añadido en ciertos casos a los que precise el régimen de Evaluación de Impacto Ambiental, y a los propios del procedimiento de autorización, dificultará notablemente el cumplimiento del plazo máximo para resolver los expedientes administrativos (seis meses) que establece ahora el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, tras la modificación operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

- Dictamen número 12/1999, de 23 de febrero, solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley del Juego de Castilla-La Mancha.

Con el texto sometido a dictamen, según la relación de principios inspiradores contenidos en su Exposición de Motivos, se pretende permitir el pacífico desarrollo de la actividad del juego en la Comunidad Autónoma, garantizando la seguridad jurídica de las personas que en ella intervienen, procurando la erradicación de los juegos clandestinos y dotando de una adecuada regulación del sector como parte integrante de la oferta turística y de ocio de la Región. Asimismo, la antigüedad de la normativa estatal, todavía aplicable en amplios aspectos de la materia, justificaba la oportunidad y conveniencia de acometer tal iniciativa legislativa, ante la necesidad de proporcionar a la Comunidad Autónoma un marco legislativo propio que permita un ulterior desarrollo reglamentario.

Para la delimitación inicial del marco competencial aplicable a la materia objeto de regulación debe partirse de una formulación general, en virtud de la cual cabe afirmar que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha posee actualmente competencia exclusiva en materia de Casinos, Juegos y Apuestas, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, extendiéndose esta competencia tanto al ejercicio de la actividad legislativa como a su ejecución. Ello supone que en nuestra Región la única legislación aplicable en materia de juego será la dictada en su ámbito territorial, conservando la normativa estatal vigente en la materia el carácter supletorio señalado en el artículo 149. 3 de la Constitución.

Sin embargo, en el modelo político español contamos con numerosos ejemplos de competencias exclusivas asumidas por Comunidades Autónomas cuyo ejercicio se ve limitado o condicionado por la conexión que la propia materia tiene con otras de competencia estatal o con principios y derechos proclamados constitucionalmente de necesaria observación. Así, respecto del asunto objeto de análisis, resulta especialmente importante la coordinación del ejercicio de la aludida competencia con el adecuado respecto de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles, (artículo 149. 1ª de la Constitución Española), del ejercicio de la libertad de empresa (artículo 38 CE), de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación mercantil (artículo 149.1.6ª de la CE), de las bases del procedimiento administrativo común (artículo 149.1. 18ª de la CE), del principio de libertad de circulación de bienes y personas por el territorio español (artículo 139.2. de la CE) y de la competencia exclusiva estatal en materia de planificación de la actividad económica general (artículo 131.1 y 149.1.13ª de la CE).

El texto sometido a dictamen es objeto de varias consideraciones que presentan carácter esencial respecto de dos cuestiones contempladas en el articulado del anteproyecto.

De un lado, el artículo 14, apartado 3, del anteproyecto, al regular la explotación de máquinas de juego en establecimientos hoteleros, dispone que “La normativa que regule la instalación de máquinas de juego en los establecimientos de hostelería podrá determinar la imposibilidad de instalar y explotar en un mismo establecimiento máquinas de juego pertenecientes a distintas empresas operadoras”. Entiende este Consejo que dicho precepto, que posterga para un posterior desarrollo la posibilidad de introducir una restricción a la facultad de contratación de los titulares de dichos establecimientos con diversos operadores de máquinas de juego, constituye una injerencia en el ámbito de decisión del

titular del establecimiento, incompatible con el ejercicio de la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la Constitución. Tratando de identificar los elementos que habitualmente se entienden como configuradores del contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, habría que referirse, cuando menos, al mismo derecho de propiedad, al derecho al beneficio empresarial, a la libertad de contratación y organización de la empresa y de los procesos productivos, a la libertad de asociación empresarial, a la misma libertad de ejercicio o no de actividades empresariales emprendidas o por emprender y, en definitiva, a todos aquellos elementos y facultades suficientes para regular su propia oferta mercantil; atendiendo a que “...toda restricción a esa libertad empresarial constitucionalmente protegida e impulsada, ha de estar fundamentada en causas concretas y ciertas, especificadas con la adecuada prolijidad, que pongan de manifiesto con suficiente evidencia, al menos, el riesgo de conculcación de los intereses sociales protegidos” (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1990).

Asimismo, según lo indicado en la sentencia número 37/1981, de 16 de noviembre, del supremo interprete constitucional: “la interpretación del artículo 53 de la Constitución [...] obliga a entender que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución...”, –entre los que se encuentra el artículo 38–, “... requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes cuando afecta a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales...”. Por ello, “cuando una norma de una Comunidad Autónoma anule la libertad de opción de una parte contratante, permitiendo que la autoridad administrativa le imponga la contratación forzosa con otra, afecta las condiciones básicas del ejercicio de la actividad de aquella, colocándola en una situación sustancialmente distinta de la que tendría si la llevara a cabo en cualquier otra parte de España”.

De otra parte, el artículo 31. b) del texto sometido a dictamen tipifica como infracción muy grave “la fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de material de juego careciendo de las preceptivas autorizaciones administrativas”. Pues bien, aprecia este Consejo que entre las conductas sancionables en vía administrativa recogidas en dicho precepto figura la actividad de exportación que afecta a una de las competencias atribuidas en exclusividad al Estado en el artículo 149.1.10ª, que proclama la competencia del Estado en materia de comercio exterior.

La posible intromisión de las Comunidades Autónomas en el área de competencias mencionado ha dado lugar a la interposición de diversos conflictos competenciales, motivadores de varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, de cuyo contenido se desprende nítidamente que el comercio exterior es una de las competencias reservadas por la Constitución íntegra y exclusivamente al Estado, por lo cual, no cabe que en ella ninguna Comunidad pueda asumir competencias ni siquiera de ejecución (STC 1/1982, de 28 de enero). Asimismo, dicho órgano constitucional ha declarado que la materia de comercio exterior, reservada de manera íntegra y exclusiva al Estado, incluye las medidas de control e inspección. Por consiguiente, no pudiendo corresponder a la Comunidad Autónoma competencia alguna en materia de exportación, resulta inadecuado e incongruente que se tipifique como infracción y se prevea la aplicación de sanciones por las actividades de exportación de material de juego cuando se carezca de las preceptivas autorizaciones.

- Dictamen número 13/1999, de 23 de febrero, solicitado por el Consejero de Agricultura y Medio ambiente sobre el Anteproyecto de Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.

Al igual que el Anteproyecto dictaminado el 23 de febrero de 1999, el que ahora se somete a dictamen es el resultado de adaptar el de Conservación de la Naturaleza y Evaluación del Impacto Ambiental, a las observaciones y sugerencias que sobre éste formuló el Consejo en su dictamen 1/1999, de 12 de enero.

Del examen del contenido del anteproyecto, se comprueba que el mismo incorpora la totalidad de las observaciones esenciales formuladas respecto del anterior anteproyecto, no obstante el Consejo estima no ajustados a la normativa básica y comunitaria de aplicación los siguientes artículos del Anteproyecto:

- Los artículos 7.f) y 8 no exigen obligatoriamente, dentro del contenido del Estudio de Impacto Ambiental, las alternativas a ofrecer por el promotor del proyecto, sino sólo “cuando el fin del proyecto y las circunstancias lo permitan”, mientras que el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sin hacer referencia a estos presupuestos, establece las “posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas del proyecto” (artículo 2.1.c), como contenido del estudio a presentar por el promotor. Estima por ello el Consejo, que al menos para las actividades que deben ser objeto de evaluación de impacto ambiental por imperativo de la normativa básica o comunitaria, las alternativas al proyecto propuesto por el promotor deben ser un contenido necesario del estudio de impacto ambiental y no eventual en función del “fin del proyecto y las circunstancias”.

- El artículo 13.3 permite continuar el procedimiento de autorización de la actividad sin emitir previamente la declaración de impacto ambiental, una vez que hayan transcurrido los plazos previstos en el mismo artículo para formular esta declaración. Al respecto señala el Consejo que aun cuando pudiera eventualmente aceptarse la posibilidad de aplicar el silencio positivo al trámite de declaración por el órgano ambiental del impacto producido por los proyectos sometidos a su consideración, debe reconocerse que tal posibilidad resulta difícilmente compatible con la lógica del sistema establecido, tanto en las directivas comunitarias como en las normas estatales que transponen, con carácter básico, la legislación europea, a tenor de las cuales, lo que parece exigido en todo caso es un pronunciamiento del órgano medioambiental sobre la viabilidad del proyecto y la alternativa más correcta, desde la perspectiva de protección de los recursos naturales y, en su caso, las medidas correctoras y de vigilancia medioambiental a que el proyecto debe someterse.

Estima el Consejo por ello, que si bien pudiera eventualmente obviarse, como tal trámite el de formular la declaración, lo que resulta obligado, en compensación con la carencia de información que esto implica, es establecer la obligatoriedad para el órgano sustantivo de publicar en igual forma a la declaración de impacto, el contenido de las condiciones medioambientales en las que se aprueba el proyecto, sean éstas sólo las contenidas en el estudio presentado por el promotor, o cualquier otra que pudiera imponerse.

- Dictamen número 15/1999, de 2 de marzo, solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley de Creación de la Empresa Pública “Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-La Mancha” (AGECAM).

El Anteproyecto de Ley de creación de la empresa pública “Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-La Mancha” pretende la creación de una empresa pública, con capital inicialmente mayoritario de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, bajo la forma de Sociedad Anónima, y regida por normas de derecho privado y las de derecho público que fueren de aplicación. Su objeto social se define como “el impulso y la realización de las iniciativas y de los programas de actividades para la investigación, el estudio y el apoyo de las actuaciones tecnológicas energéticas, con la inclusión de las renovables, como, asimismo, la mejora del ahorro y de la eficiencia energética, el fomento del uso racional de la energía integrando la protección del medio ambiente y la óptima gestión de los recursos energéticos en los distintos sectores económicos de Castilla-La Mancha, sirviendo, así, de soporte para el impulso y la ejecución de la política energética de la Región. Se añade, asi-

mismo, como finalidad de la empresa la realización de consultorías energéticas, promoción, difusión y participación en inversiones en proyectos y gestión de subvenciones”.

El objeto del texto legal cuya tramitación parlamentaria se pretende es permitir al Gobierno Regional la realización de una actividad concreta, la constitución de una empresa, estableciendo al tiempo las líneas maestras que habrá de observar en su realización. Por tal causa, debe encasillarse, dentro de la más genérica categoría de las Leyes singulares, en el grupo de las denominadas Leyes de autorización o aprobación, que “no suponen ningún atentado al Estado de Derecho, pues no son en el fondo más que instrucciones o directrices que un órgano del Estado, al que se atribuye la supremacía, dirige a las autoridades o funcionarios, determinando la forma en que han de regir el aparato del Gobierno y administrar los medios que se ponen a su disposición” (Ariño Ortiz). Las razones de excepcionalidad que en el supuesto examinado imponen recurrir a la fórmula de la denominada Ley singular resultan diversas; en primer lugar, la inexistencia de una Ley que, como prevén los artículos 4 y 11. h) de la Ley 6/1997, de 10 de julio, de Hacienda de Castilla-La Mancha, regule con carácter general el régimen económico y financiero de las empresas que integran el sector público regional; en segundo lugar, la necesidad de satisfacer la exigencia legal impuesta por el artículo 91. 1. de la referida Ley para autorizar la concesión de avales por la Junta de Comunidades –prevista concretamente en el artículo 7 del anteproyecto–; y, finalmente, la utilidad de dicha norma como medio de habilitación de los fondos precisos para la constitución de la empresa, dado el principio de especialidad de los créditos consignados en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio.

Respecto a una de las finalidades específicas atribuidas a la entidad mercantil que surja de la citada ley en su artículo 3, párrafo 2º: la gestión de subvenciones, debe tener en cuenta lo ya manifestado por este Consejo en su dictamen 69/1997, de 4 de noviembre, en el que se indicaba que el objeto societario no podrá permitir a la entidad mercantil la realización de funciones netamente administrativas, pensadas y creadas para ser ejercitadas con arreglo a las normas del derecho administrativo, sin que dicho ejercicio pueda representar en modo alguno atribución de las potestades públicas precisas para ello. Por tanto, dentro del cúmulo de actuaciones encuadrables en el genérico cometido de gestionar subvenciones, se deberían diferenciar aquéllas cuyo ejercicio viene marcado por la aplicación de normas de derecho administrativo, definidoras de las potestades de dicha índole, de aquellas otras en que lo determinante sea el desempeño de servicios de carácter comercial, industrial, financiero o análogo y el sometido-

miento a la legislación mercantil; de forma tal que, en los supuestos en que la decisión a adoptar venga precedida de la observación de un procedimiento reglado, basado en normas de derecho administrativo, y esté sujeta a condiciones o requisitos estipulados en normas de dicha naturaleza, su adopción merecerá la consideración de acto administrativo, impropio del ámbito de competencias de una sociedad mercantil.

El análisis del Consejo Consultivo incide especialmente en la conexión del apartado c) del artículo 4 del anteproyecto, relativo a las decisiones sobre transmisión, aumento o disminución de capital de la nueva empresa, con lo determinado en el artículo 55 de la Ley 6/1985, de 13 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que aborda la regulación de la materia con carácter general, estableciendo el procedimiento de enajenación ordinario –mediante acuerdo del Consejo de Gobierno– para transmisiones inferiores al 10 por 100 del capital social, el límite temporal vinculado a dicho porcentaje –en un año–, el procedimiento extraordinario previsto para actos de disposición por encima del referido importe o que impliquen la pérdida de la condición de socio mayoritario –que exigirían autorización legal expresa–, y un procedimiento excepcional que permitiría transmisiones de cuantía reducida –inferior al 2 por 100 y 1.000.000 de pesetas– con la mera autorización del Consejero de Economía y Hacienda.

En relación con la reserva de Ley establecida en el citado precepto, el Consejo considera que cabría interpretar que la futura Ley comporta en sí una autorización para que el Consejo de Gobierno acuerde transmisiones de capital por encima de los porcentajes indicados respecto de la Sociedad que se cree, incluso cuando, como consecuencia de la misma, se pierda la condición de socio mayoritario; en segundo lugar, podría entenderse que se pretende facultar al Consejo de Gobierno para adoptar dentro de un mismo año acuerdos de transmisión de acciones que supongan en conjunto el traspaso de más de un 10 por 100 de la participación ostentada, ya que ningún límite de tal índole se establece; y, finalmente, parece evidente que el texto comentado se propone evitar la aplicación del supuesto excepcional regulado en el apartado 4 del referido artículo 55, eliminando así la posibilidad de que las transmisiones tengan lugar por mero acuerdo del Consejero de Economía y Hacienda. Dadas estas incertidumbres y las de índole procesal asociadas a las mismas, se sugiere que tras el análisis de la problemática planteada y, atendiendo a los efectos que se pretendan conseguir, se formule una nueva redacción del apartado c) del citado artículo 4º que permita despejar las incógnitas planteadas.

- Dictamen número 16/1999, de 2 de marzo, solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha.

Comienza el dictamen emitido haciendo referencia al marco diseñado por el artículo 36 de la Constitución que establece que la Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas, determinando que la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos. No se refiere, sin embargo, el texto constitucional a la naturaleza jurídica de los Colegios, ni incluye expresamente la ley reguladora del ejercicio de las profesiones tituladas dentro de las competencias exclusivas reservadas al Estado en el artículo 149, haciéndose preciso, por tanto, indagar en los límites de la referida competencia, máxime cuando algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Andalucía y Comunidad Valenciana) la habían recogido en sus Estatutos de manera exclusiva.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 20/1988, de 18 de febrero, parte del planteamiento de que el artículo 36 de la Constitución no puede ser entendido como norma atributiva de competencia legislativa al Estado, pues el sentido de este precepto constitucional no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del artículo 22, puedan libremente crearse. Ahora bien, que el artículo 36 no reconozca directamente al Estado competencia normativa para fijar el régimen jurídico de los Colegios no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en la materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía.

La calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento, la cual no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia.

Los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que

también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que las sitúa bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones titulares de las funciones o competencias ejercidas por ellas.

La dimensión pública de los entes colegiales los equipara a las Administraciones Públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación queda limitada sólo a los aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquéllos. Por ello, la Ley a que se refiere el artículo 36 de la Constitución ha de ser estatal, fundándose tal habilitación en lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª. de la Constitución que establece la competencia exclusiva del Estado en cuanto a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Corresponde pues al Estado en virtud de este precepto, fijar los principios y reglas básicos a que han de ajustar su organización y competencias las corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales.

Tales fundamentos fueron manifestados por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 89/1989, de 11 de mayo, en la que se afirma la naturaleza mixta de estos entes, dado que partiendo de una base asociativa nacida de la actividad profesional titulada, se constituyen como asociaciones que cumplen a la vez fines públicos y privados, pero integrados siempre en la categoría de corporación. Tales corporaciones tienden esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio. Los Colegios Profesionales, por su naturaleza jurídica, fines y su constitucionalmente permitida regulación por Ley, no son subsumibles en el sistema general de las asociaciones a que se refiere el artículo 22 de la Constitución, cumpliendo fines específicos determinados por la profesión titulada de indudable interés público.

A la vista de lo expuesto, puede señalarse, por un lado, que la Ley a que se refiere el artículo 36 de la Constitución es indudablemente una Ley estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos de organización y competencia y por otro, que el título habilitante para el ejercicio de competencias por parte del Estado sobre el régimen jurídico de los Colegios Profesionales, se encuentra

recogido en el artículo 148.1.18ª. de la Constitución, puesto que el reconocimiento de dichos entes como corporaciones de Derecho público les lleva a participar de la naturaleza de Administraciones Públicas, sobre cuyo régimen jurídico tiene conferida el Estado la competencia exclusiva para establecer las bases, según el último precepto constitucional mencionado.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha asumido, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32.5 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, dentro del marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, en materia de corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales, así como en el ejercicio de profesiones tituladas.

Pese a lo dispuesto en el mencionado precepto estatutario podría pensarse que no estando incluida la competencia sobre Colegios Profesionales en el artículo 148 de la Constitución, el cual contiene el listado de las que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, sólo podría ejercerse ésta en el marco del artículo 149.1.18ª. una vez operada la ampliación competencial por la vía del artículo 148.2 o mediante las leyes previstas en el artículo 150. No obstante, el hecho de que la propia Constitución haya configurado el Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, en la que, entre otras cuestiones, debe figurar la relación de competencias que asume, contradice este planteamiento, debiendo afirmar que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha tiene competencia para dictar la legislación de desarrollo, en el marco de las bases estatales contenidas en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre y en la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en la materia, así como la potestad ejecutiva en dicho ámbito.

Del estudio del anteproyecto se deriva la conformidad general del mismo con el citado bloque de la constitucionalidad, con las salvedades que a continuación se exponen:

a).- Se recoge en el texto examinado la posibilidad de constituir un Colegio Profesional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por segregación de otro de ámbito superior, mediante Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha. Como tuvo ocasión de señalar el Consejo de Estado en su dictamen de 5 de diciembre de 1990 (expediente 55.106), a propósito de la constitución del Colegio de Ingenieros Técnicos Facultativos y Peritos de Minas, que supo-

nía la modificación del ámbito territorial del Colegio de Almadén y su segregación del territorio del Colegio que incluía el de las Comunidades de Madrid y Murcia, debe ser acordada la fusión, absorción o segregación por el Gobierno Central, “en el supuesto en que los Colegios afectados estén incluidos en el ámbito territorial de distintas Comunidades Autónomas”.

Así lo entiende el Estado, en práctica que resulta ya habitual, y aún cuando en puridad pueda discutirse el desapoderamiento que ello significa del ejercicio de competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, sin otro título que la preexistencia de una situación en la que los Colegios exceden su ámbito territorial, es lo cierto que se trata de operaciones que afectan a entes cuyo ámbito excede al de la Comunidad Autónoma que las ejecuta.

Aceptado tal posicionamiento, el precepto contenido en el anteproyecto deviene inconstitucional, por exceder de la competencia de la Junta de Comunidades e invadir las que son propias del Estado.

b).- Se prevé asimismo, la legitimación de los Colegios Profesionales para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales, transcribiendo literalmente uno de los preceptos contenidos en la Ley estatal 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

Resulta evidente que en la determinación de la legitimación procesal carece de competencias la Comunidad Autónoma, al atribuir el artículo 149.1.6ª. competencia exclusiva al Estado en materia de legislación procesal, sin perjuicio de las especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. No tratándose de peculiaridad alguna exigida por el derecho propio, no resulta posible a la Comunidad Autónoma reconocer una específica legitimación a los Colegios Profesionales, incurriendo en inconstitucionalidad, por incompetencia material, la norma que reproduce la citada por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva, como ha advertido el Tribunal Constitucional, entre otras, en sus Sentencias 10/1982, de 23 de marzo, 62/1991, de 22 de marzo y 162/1996, de 17 de octubre.

- Dictamen número 17/1999, de 2 de marzo, solicitado por el consejero de Administraciones Públicas, sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.

El Anteproyecto de Ley objeto de dictamen pretende la sustitución de la Ley 2/1992, aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha a 10 de diciembre,

sobre Ordenación y Disciplina en materia turística, norma que tenía como contenido sustancial dar cobertura legal a las infracciones y sanciones que las distintas reglamentaciones de la actividad turística habían establecido; pero el texto analizado se marca, según su Exposición de Motivos y artículo 1, un objetivo más amplio, centrado en la ordenación de la oferta turística, la promoción y el fomento del turismo y la disciplina turística. No obstante, pese a dedicar artículos a cada una de estas áreas de la actividad administrativa, puede afirmarse que su principal misión seguirá siendo la disciplina de la actividad turística.

Señalada en términos generales la corrección del anteproyecto remitido para dictamen, el Consejo efectúa diversas consideraciones relativas a la posible contravención de exigencias derivadas de lo establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía, que merecen la calificación de esenciales.

Así, en primer término, se aprecia que el artículo destinado a la determinación de los supuestos objeto de autorización (artículo 9º) no contiene realmente una ordenación de los casos en que la actividad turística debe ser autorizada, sino un conjunto desordenado de previsiones que presuponen una previa regulación reglamentaria que ya ha sujetado a autorización distintos aspectos de la actividad empresarial turística. Estima el Consejo a este respecto que es la Ley la que debe proceder a determinar qué actividades privadas están sujetas a limitación administrativa en su ejercicio y no, como hace el anteproyecto, permitir sin ninguna indicación o cortapisa, que sea el reglamento quien decida estas cuestiones. Ello se infiere de la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio, en la que se afirma “Lo anterior no significa que las regulaciones limitativas queden entregadas al arbitrio de los reglamentos, pues el principio general de libertad que la Constitución consagra (artículo 1. 1) autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas, y el principio de legalidad (artículos 9. 3 y 103. 1) impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal...”.

El artículo 11 del Anteproyecto permitiría a la Consejería dispensar de las exigencias requeridas para la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos, atendiendo a las circunstancias particulares concurrentes –para facilitar el ejercicio de la actividad–, sin otro requisito que un informe técnico. El Consejo entiende que tal discrecionalidad supone para la Administración la posibilidad de derogar mediante actos singulares las exigencias establecidas con carácter general para permitir el ejercicio de la actividad turística por las empre-

sas; lo que se muestra contrario al principio de objetividad que, según el artículo 103 de la Constitución, debe regir el actuar de la Administración.

Los artículos 12 y 38 del texto remitido para dictamen imponen la preceptividad de la inscripción en un Registro administrativo, como requisito para la efectividad de autorizaciones o habilitaciones administrativas conferidas previamente. Con base en la doctrina del Tribunal Constitucional enunciada en las sentencias de 22 de julio de 1.986 (STC 88/1986) y 8 de julio de 1993 (STC 225/1993), el Consejo estima que en las actividades sometidas a autorización o habilitación su obtención es la que determinará la adecuación de la pretendida actividad a las exigencias legales o reglamentarias que la ordenen; de suerte que la posterior inscripción del empresario o profesional nada añade a la comprobación que se ha realizado para el otorgamiento de la autorización y, en tal sentido, los efectos validatorios de aquélla parecen desproporcionados a los fines de publicidad y control que con la ulterior inscripción se buscan.

En los artículos 40 y 42 del anteproyecto, se definen determinados tipos de asociaciones para la defensa de los intereses turísticos o desarrollo del turismo, estableciéndose que su inscripción en un registro administrativo –de la competencia de la Administración turística– será obligatoria para ejercer su representatividad. Tal imposición, formulada en esos términos, contraviene el contenido esencial del derecho de asociación definido en el artículo 22 de la Constitución que determina la inscripción de la asociación en un registro público a los solos efectos de su publicidad.

El artículo 69. 4. del texto dictaminado establece la preferencia de los procedimientos sancionadores instados por los órganos comunitarios respecto de los instruidos por la Administración Autónoma cuando sean consecuencia de los mismos hechos, disponiéndose que si como consecuencia de los mismos se hubiera impuesto ya una sanción, la Administración Regional deberá tenerla en cuenta a la hora de “graduar” la que, en su caso proceda imponer. A tal respecto, el Consejo considera, conforme a la definición administrativa del principio *non bis in idem* (formulado en el artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), que cuando sea apreciable la triple identidad –de sujeto, hecho y fundamento– en la conducta motivadora de procedimiento disciplinario, la Administración deberá abstenerse de imponer una nueva sanción, y no, como permite el anteproyecto, “graduar la sanción”.

El artículo 83.3 del anteproyecto dispone que “no prescribirán las infracciones en las que la conducta tipificada implique una obligación de carácter per-

manente para el titular”. Estima el Consejo que dicha previsión parece contraría al principio de seguridad jurídica –que exige que todas las infracciones, tanto administrativas como penales, tengan señalado un plazo de prescripción–; pues refiriéndose el texto transcrito a las denominadas infracciones permanentes, que plantean el problema no de su falta de prescripción, sino el de la fijación del momento que marque el inicio del cómputo del citado plazo (ya que en ellas la situación antijurídica tipificada se mantiene hasta que el infractor cambia su conducta), si alguna previsión pretendiera el Anteproyecto sobre su prescripción debería referirse al momento inicial del cómputo de la misma y no a la negación de su posibilidad.

La regla establecida en la Disposición Transitoria Primera del Anteproyecto, sobre aplicabilidad de la nueva Ley a las sanciones administrativas cometidas con anterioridad a su entrada en vigor es incompleta y no satisface plenamente la regla de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras consagrada en el artículo 9. 3 de la Constitución. Dicho precepto contempla sólo la aplicación de la normativa anterior a los expedientes sancionadores que se encuentren iniciados en el momento de su entrada en vigor, salvo que la nueva Ley resultase más favorable para el presunto infractor; pero no prevé qué tratamiento dispensar a aquellas infracciones que se cometan bajo la vigencia de la anterior Ley y cuyos expedientes sancionadores aún no hayan sido incoados, situación ésta que demanda la misma solución que la prevenida para los ya iniciados.

- Dictamen número 30/1999, de 8 de abril, solicitado por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se crea la Indicación Geográfica “Vinos de la Tierra de Castilla”.

Según se expresa en la Memoria que acompaña al anteproyecto, la creación de tal indicación geográfica obedece a tres razones principales: en primer lugar por la imposibilidad de emplear el nombre completo de la región para un vino de la tierra al constituir “La Mancha” una denominación de origen y prohibir el Reglamento Comunitario 2392/89 toda alusión al nombre de una denominación de origen; en segundo lugar porque en la actualidad no se está utilizando el término de Castilla para un vino de la tierra y cualquier otro nombre que no fuera el de la región podría ser recurrido si algún particular lo detentara; y en tercer lugar porque Castilla es uno de los nombres más conocidos en el extranjero lo cual facilita su presentación en el mercado internacional hacia el que va destinado.

Por lo que se refiere al estudio del anteproyecto, se aborda en primer término la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en la materia, competencia que el artículo 31.1.7^a de su Estatuto de Autonomía califi-

ca de exclusiva en lo relativo a “Denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la región, en colaboración con el Estado”. Advierte el Consejo, no obstante, que el régimen jurídico de las “indicaciones geográficas de procedencia”, difiere del establecido para las denominaciones de origen, por cuanto mientras que en éstas se exige la ratificación del Estado para su plena vigencia, en aquéllas no existe norma que imponga igual forma de colaboración, ni ninguna otra, para la fijación de las indicaciones geográficas de procedencia, ni el Estado ha pretendido, para ninguna de las aprobadas, su ratificación. Cabe por tanto apreciar la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma para establecer la indicación geográfica de procedencia de sus propios vinos, que no requiere especial concurrencia de las competencias estatales, y de igual modo nada puede reprocharse al rango elegido para la norma, puesto que no existiendo en nuestro derecho una reserva de reglamento, la elección de la Ley como rango de la norma por la que se aprueba la indicación geográfica de procedencia, resulta ser una decisión de mera conveniencia, indiscutible, en cuanto el titular de la potestad legislativa decide ejercer ésta y convertir en decisión del legislativo, lo que de modo igualmente legítimo, hubiera podido ser norma reglamentaria.

Advierte el Consejo a continuación que la potestad de las Cortes Regionales ejerciendo su potestad exclusiva para establecer indicaciones geográficas se encuentra condicionada por los límites que impone la normativa comunitaria, y así el artículo 72.2 del Reglamento (CEE) 822/87, del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, permite que los Estados miembros establezcan una indicación geográfica para designar un vino de mesa siempre que cumplan dos condiciones: a) que se obtenga íntegramente de determinadas variedades de vid, expresamente designadas, y b) que proceda exclusivamente de un territorio claramente delimitado cuyo nombre lleva. Teniendo en cuenta esta doble limitación estima el Consejo que el anteproyecto sometido a dictamen se adecúa a tales exigencias, y así la determinación del ámbito de la identificación geográfica con la unidad político-administrativa que constituye Castilla-La Mancha, permite afirmar la clara determinación del territorio, que impone la normativa comunitaria. Podría a efectos dialécticos cuestionarse si la norma comunitaria impone que la indicación geográfica lleve el nombre de la propia zona, con un sentido estricto, que implique la identidad del nombre de la identificación geográfica, con la denominación administrativa o histórica de la región de procedencia, pero estima el Consejo que ni la mera literalidad del precepto comunitario, ni su finalidad, ni en fin la práctica común en la materia, abonan la idea de una exigencia de identidad entre la denominación geográfica o histórica del territorio del que proceden los vinos y el

nombre de la identificación de procedencia de éstos. Así el único sentido que debe atribuirse al inciso final “cuyo nombre lleva”, del precepto comunitario es el estricto que deriva de su naturaleza gramatical. “Cuyo” es pronombre relativo que tiene por antecedente el sustantivo “territorio”. Ello significa que ha de utilizarse un nombre atinente o relacionado con el territorio delimitado. Desde otra interpretación a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha le resultaría imposible la creación de una indicación de procedencia, por cuanto, conteniendo su nombre mención a “La Mancha”, nombre de una denominación de origen, no resultaría posible una indicación regional de procedencia que acogiese a los vinos de la región “cuyo nombre lleva”. “Vino de la Tierra de Castilla” constituye así una primera identificación de carácter orientador y no confusionador, aunque pudiera no ser suficiente para las demandas de información de un consumidor más exigente que, conociendo la anchura de las tierras de Castilla, quiera conocer otros datos (de procedencia, de variedades, etc.) y a la satisfacción de esta demanda atiende la regulación sobre etiquetado que se contiene en el artículo 5 del anteproyecto.

Por su parte, el artículo 40 del Reglamento (CEE) nº 2392/89, en la redacción dada por el Reglamento 3879/1991, de 16 de diciembre, establece que “El nombre geográfico que designe una región determinada debe ser suficientemente preciso y estar notoriamente relacionado con la zona de producción para que, habida cuenta de las situaciones existentes, puedan evitarse las confusiones”. Sobre esta limitación señala el Consejo que entenderla como obstáculo a la aceptación de la denominación prevista en el anteproyecto equivale a negar que “Castilla” es un nombre preciso, aunque se refiera a una realidad histórica, institucional y geográfica compleja; lo que la norma impone sustancialmente, es la relación entre la denominación y el nombre geográfico, indiscutible en el presente supuesto, y pretende salvaguardar la finalidad de todo el complejo de reglas que establecen, y protegen, las indicaciones geográficas, como es la protección del consumidor evitando que éste pueda ser confundido. En definitiva, concluye el Consejo que no existe imprecisión en la denominación adoptada por cuanto es indiscutible que los vinos producidos en Castilla-La Mancha pueden, legítimamente considerarse como “castellanos”.

Una vez afirmada la conformidad con los Reglamentos comunitarios de la denominación elegida, advierte a continuación el Consejo los problemas que plantea su uso habida cuenta de que resulta compartida, parcialmente, con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo cual podría suponer que el ejercicio legítimo de la competencia de Castilla-La Mancha pudiera incidir en el ejercicio por aquella Comunidad Autónoma de iguales competencias. A estos efec-

tos se recuerda que ya frente a la Orden la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente publicada en el *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* de 27 de noviembre de 1998, que estableció igual denominación para los “Vinos de la Tierra”, antecedente inmediato del Anteproyecto sometido a dictamen, se interpusieron recursos por la Comunidad Autónoma de Castilla y León y otras entidades y empresas de aquella región. Sin embargo estima el Consejo que la iniciativa legislativa que se somete a dictamen no excede de la competencia autonómica en la materia ni menoscaba las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de acuerdo con los siguientes razonamientos:

- De la evidencia de que Castilla-La Mancha y Castilla y León comparten de modo parcial su denominación, como resultado de la común historia de ambas, no puede derivarse que el uso del común “Castilla” se haga imposible precisamente para ambas Comunidades. Si para las dos resulta legítimo el uso del nombre “Castilla”, nada puede reprocharse a su uso por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de resultar ilegítimo para ambas, además de paradójico, ninguna competencia de la de Castilla y León pudiera verse vulnerada, pues tampoco esta Comunidad Autónoma tendría competencias para su uso.

- Tampoco puede afirmarse que la “lealtad constitucional”, entendida como el ejercicio de las competencias de cada ente territorial de forma que tenga en cuenta las competencias de los demás, se vea vulnerada, por cuanto, la aprobación de la indicación de procedencia contenida en el anteproyecto en nada obsta al ejercicio de las competencias de Castilla y León en la misma materia. Que tratándose el toponímico “Castilla” de un patrimonio común pueda resultar conveniente la coordinación entre ambas Comunidades Autónomas, para su uso, no puede suponer que, en su ausencia, Castilla-La Mancha se vea privada de la potestad del ejercicio de una competencia estatutariamente asumida o imposibilitada para utilizar una denominación que le es propia.

- El posible efecto extraterritorial, que de modo mediato, pudiera provocar la norma proyectada, no resulta contrario al orden constitucional de competencias, por cuanto la territorialidad de las normas regionales no es incompatible con que sus efectos derivados trasciendan los límites de las Comunidades Autónomas ya que como ha señalado el Tribunal Constitucional desde la Sentencia de 16 de noviembre de 1981 “esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le está vedado por ello a los órganos de la Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional; la unidad política, jurídica, económica y social de España

impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales, equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación”.

El presente dictamen contó con el voto particular discrepante del Consejero D. Ángel Ortega Benayas que entendió que la Indicación Geográfica “Vinos de la Tierra de Castilla”, en su actual redacción, podría invadir el ámbito competencial propio de otras Comunidades Autónomas e infringir el artículo 72.2 del Reglamento (CEE) 822/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, y el 40 del Reglamento (CEE) 2392/89, según la modificación efectuada por el Reglamento 3897/1991, de 16 de diciembre.

- Dictamen número 66/1999, de 21 de septiembre, solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas, sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2000.

El anteproyecto sometido a dictamen incorpora, aparte del contenido propio de este tipo de leyes (previsión de ingresos y gastos), la regulación de otras cuestiones relacionadas con aquél, entre las cuales y como novedades respecto del ejercicio anterior pueden señalarse las siguientes: inclusión de las dotaciones correspondientes a los presupuestos de las empresas públicas de la Comunidad Autónoma creadas por Ley 11/1997, de 17 de diciembre y por Ley 7/1999, de 15 de abril, y del Organismo Autónomo Instituto de la Vid y el Vino de Castilla-La Mancha (artículos 1 al 4); los dos nuevos supuestos de generación de crédito derivados del exceso de recaudación que se obtenga por el producto de las multas impuestas por incumplimientos de la legislación en materia de salud y prevención de riesgos laborales, y de la legislación en materia de patrimonio histórico (artículo 8); y las modificaciones introducidas respecto al régimen presupuestario de la Sindicatura de Cuentas y del Consejo Económico y Social, al quedar integrada su gestión presupuestaria y contable dentro del ámbito de la Administración General de la Junta de Comunidades (artículos 15 y 16).

Se inicia el examen del anteproyecto recordando la doctrina del Tribunal Constitucional en torno a las limitaciones del contenido propio de las Leyes de Presupuestos, limitaciones que según la reciente STC 174/1998, de 23 de julio, son igualmente aplicables a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, habida cuenta de que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, esto es, las previsiones de los Estatutos de Autonomía y el artículo 21 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, guardan una identi-

dad sustancial con el artículo 134.2 de la Constitución, por lo que cabe inferir “un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecúe a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto”.

De acuerdo con dichas limitaciones el Consejo estima que el contenido necesario del anteproyecto se adecúa al ordenamiento jurídico e igual juicio puede hacerse respecto del denominado “contenido eventual”, dado que las materias reguladas cumplen las condiciones que para la validez de tal inclusión ha establecido la doctrina del Tribunal Constitucional.

II. Dictámenes sobre recursos de inconstitucionalidad

- Dictamen 20/1999, de 16 de marzo, sobre la inconstitucionalidad de los artículos 82 a 89 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

Examina el Consejo Consultivo el contenido de los preceptos citados y analiza en concreto, si han sufrido alteración las circunstancias o condiciones apreciadas en anteriores pronunciamientos de este órgano sobre la materia, concretamente los dictámenes nº 13/1997, de 10 de marzo, sobre posible inconstitucionalidad del modelo de financiación aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, dictamen en el que se analiza también su limitado reflejo legal hasta entonces producido, nº 49/1997, de 14 de julio, relativo a la procedencia de interponer recurso de ese tipo contra el Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2000 y se distribuye entre ellas el crédito consignado en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997 relacionado en el artículo 82 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre reguladora de los mismos y nº 16/1998, de 24 de febrero, sobre inconstitucionalidad de los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998.

Todos los preceptos sobre los que se circunscribe el dictamen integran el Capítulo II relativo a las “Comunidades Autónomas”, del Título VII, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999 denominado “de los Entes Territoriales”; concretamente los artículos 82 a 87, tienen como objeto principal

la regulación de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, de acuerdo con el “Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001” aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, constituyendo así un desarrollo parcial de aquél.

En los artículos 82 y 83 se fijan los porcentajes definitivos de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001, aplicables a 1 de enero de 1997, el primero, y a 1 de enero de 1998, el segundo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en el modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para dicho quinquenio, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996, diferenciando la participación en los ingresos territoriales del Estado por el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y en los ingresos generales del Estado. Tales preceptos suponen desarrollo complementario y sucesivo de las bases o criterios preestablecidos en el acuerdo primero del Acuerdo de 23 de septiembre de 1996 referido (*BOE* de 22 de abril de 1997 que lo publica, cumplimentando resolución de 26 de marzo de 1997, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales) y de su plasmación legal contenida hasta ahora en el artículo 83 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, artículo 1 del Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril y 83 y 84 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre.

El artículo 84 fija los porcentajes definitivos de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001, aplicables a 1 de enero de 1999, con la misma diferenciación anterior. Esta norma se encuentra en circunstancias análogas y dentro de parámetros similares a los indicados para las dos anteriores.

Los artículos 85 y 86 describen la financiación provisional durante 1999, por participación en los ingresos del Estado, diferenciando entre las Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas han adoptado el sistema de financiación para el quinquenio de referencia, contempladas en el primero y aquellas otras que no han adoptado acuerdo sobre el mismo, referidas en el segundo.

El artículo 87 se refiere a la liquidación definitiva de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado de ejercicios anteriores, disponiendo la habilitación de un crédito a tal fin. El mencionado precepto supo-

ne asimismo, la aplicación y continuación de las previsiones de los artículos 87 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre y 84 de la Ley 65/1997 de igual fecha.

Los preceptos citados, según se ha indicado anteriormente, regulan uno de los elementos que conforman el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas derivado de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de septiembre de 1996 y, en concreto, “el mecanismo de cierre del Modelo” constituido, tal como se expresa en dichos Acuerdos, por la Participación en los Ingresos del Estado. Reitera el Consejo lo expresado en su dictamen número 13 de 10 de marzo de 1997, en el sentido de que el nuevo sistema de financiación difícilmente cumple con las exigencias constitucionales, por cuanto reduce los mecanismos de solidaridad activos al Fondo de Compensación Interterritorial y residualmente al efecto redistribuidor de la participación en los Ingresos del Estado, pudiendo producir una acentuación de los desequilibrios interterritoriales sin establecer mecanismos de corrección a los mismos. A esta conclusión se llegaba tras considerar que, si bien el Modelo introduce en el cálculo inicial de los recursos a percibir por las Comunidades Autónomas elementos redistribuidores, al ponderar las variables redistributivas previstas en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas para obtener el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas, la evolución de los recursos a lo largo del quinquenio, que no afectará por igual a todas ellas, dada la distinta importancia en cada una de los diferentes elementos del sistema, así como “la falta de referencias empíricas sobre las previsiones de comportamientos de los nuevos mecanismos” –según reconocen los propios Acuerdos–, y particularmente, de la tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, podrá desvirtuar esa redistribución que inicialmente se había pretendido, por lo que los elementos de solidaridad del sistema anterior desaparecen en el reforzamiento del principio de autonomía que el nuevo sistema pretende.

El artículo 88 contempla la regulación aplicable a las transferencias a las Comunidades Autónomas correspondientes al coste de nuevos servicios, determinando que en el supuesto de efectuarse a partir del 1 de enero de 1999 nuevas transferencias de servicios a éstas, los créditos correspondientes a su coste efectivo se situarán en la Sección 32, Programa 911-A, “transferencias a Comunidades Autónomas por coste de los servicios asumidos”, en conceptos distintos de los correspondientes a los créditos de la participación en los ingresos del Estado.

Detalla, asimismo, dicho precepto el contenido que han de presentar los Reales Decretos que aprueben las nuevas transferencias de servicios, los cuales

habrán de contemplar la fecha en que la Comunidad Autónoma debe asumir efectivamente la gestión del servicio transferido, la financiación anual, en pesetas del ejercicio 1999, desglosada en los diferentes capítulos de gastos que comprenda, la financiación que corresponda desde la fecha de asunción efectiva de la gestión del servicio desglosada en los distintos conceptos que integre y la valoración definitiva, en pesetas del año base, correspondiente al coste efectivo anual del mismo, a efectos de posterior consolidación para futuros ejercicios económicos.

Este precepto se corresponde, respectivamente, con los artículos 87 de las Leyes 12/1996 y 65/1997, ambas de 30 de diciembre, sin perjuicio de la diferencia lógica sobre el ejercicio económico a que cada uno se contrae.

Analizando su contenido no resulta ser desarrollo normativo del sistema de financiación acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el quinquenio 1997-2001, tantas veces referido y no aceptado por nuestra Comunidad Autónoma, sino más bien una previsión presupuestaria para que el coste del traspaso de nuevos servicios que puedan efectuarse durante la correspondiente anualidad no incida sobre los créditos destinados a la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado.

Por último, el artículo 89 regula la aplicación del Fondo de Garantía del mismo sistema de financiación. Esta figura recogida ya en el modelo de financiación aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996, se plasma ahora legalmente dando cumplimiento a las previsiones contenidas en dicho acuerdo inicial, si bien incluyendo las modificaciones puntuales introducidas mediante nuevo acuerdo adoptado por el citado órgano en sesión de 27 de marzo de 1998, que supone, en síntesis:

- La supresión de la garantía de crecimiento mínimo de la financiación de cada Comunidad Autónoma del 90% del incremento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas estatal.

- La introducción de variaciones en cuanto a la liquidación, dado que si la diferencia obtenida entre lo que supone la aplicación del índice de crecimiento del Producto Interior Bruto nominal a la financiación del año base y lo efectivamente recaudado es positiva, representa para cada Comunidad Autónoma un saldo acreedor que le será abonado por el Estado y si es negativa no producirá efecto.

Al contemplarse esa figura como un mecanismo de cierre del sistema y como uno de los mecanismos de solidaridad del mismo, los elementos que lo componen pretenden fundamentalmente garantizar niveles de crecimiento en la financiación homogéneos y un resultado final igualmente homogéneo en la financiación por habitante, pero por ello mismo no operan como mecanismo de solidaridad, entendida como redistribución de riqueza de las regiones más ricas a las menos desarrolladas, de forma que si eventualmente puede tener tal efecto es igualmente posible que produzca el efecto contrario.

Lo realmente establecido es una garantía de crecimiento mínimo de la financiación de cada Comunidad Autónoma por los mecanismos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas cedido, un incremento de recursos para cada Comunidad Autónoma no inferior al porcentaje de la media y una garantía de financiación por habitante establecida en un porcentaje sobre la media.

El nuevo modelo pierde toda referencia a los elementos redistributivos que estaban en su inicio, por lo que los elementos de solidaridad del sistema anterior desaparecen en el reforzamiento del principio de autonomía que el nuevo sistema pretende.

El Fondo de Garantía sólo asegura un mínimo porcentual en la evolución de los recursos y una homogeneidad de su desarrollo entre todas las Comunidades Autónomas, pero no que cada una de ellas, con independencia de la capacidad de pago de su territorio, obtenga recursos suficientes con los que financiar los servicios públicos que tiene atribuidos. En el actual sistema no parece visible la garantía de cumplimiento del principio de solidaridad, el cual impone una amortiguación de las desigualdades y una garantía de los niveles mínimos de las condiciones materiales de vida, por lo que un sistema que acentúe tales desequilibrios o no garantice de modo suficiente los mínimos sería contrario al referido principio.

En definitiva, siguiendo la línea manifestada por el Consejo Consultivo en dictámenes anteriores, se afirma que concurren en los preceptos sometidos a consulta las mismas circunstancias y elementos que se tuvieron en cuenta en el examen del Modelo de Financiación en su conjunto, contemplado en el dictamen 13/1997, de 10 de marzo, en un concreto elemento del mismo representado por la participación en los ingresos del Estado, examinado en el dictamen 49/1997, de 14 de julio y en los preceptos incluidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998, analizados en el dictamen 16/1998, de 24 de febrero.

Dichos elementos determinaron, entre otros, la interposición por parte del Consejo de Gobierno autonómico, de varios recursos de inconstitucionalidad contra los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, los artículos 1 y 4 del Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, y los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, normas éstas cuyo contenido ha sido incorporado básicamente a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, por lo que, en consonancia con dichas actuaciones, resulta procedente la impugnación de los preceptos que ahora se cuestionan.

Se dictamina, por tanto, por coherencia y continuidad con los recursos anteriores interpuestos por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, la procedencia de interponer recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 82 a 89, excluyendo el 88, de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

V. SEMBLANZAS BIOGRÁFICAS

SUMARIO

- *María Elena Rebato Peño, “Antonio Alcalá Galiano”*
—
- *Tomás Vidal Marín, “Joaquín Francisco Pacheco”*
—
- *F. Javier Díaz Revorio, “Juan Donoso Cortés”*
—
- *Enrique Belda Pérez-Pedrero, “Luis Sánchez Agesta”*

ANTONIO ALCALÁ GALIANO

(1789-1865)

M^a. Elena Rebato Peño
Becaria de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)

Son pocas las ocasiones en las que se nos presenta la oportunidad de realizar una semblanza biográfica de un personaje cuya vida constituye un testimonio de la azarosa historia política y constitucional de nuestro país en el siglo XIX.

Ya su nacimiento en fecha tan teñida de tintes revolucionarios, el 22 de junio de 1789, fue un preludio de que su vida no sería la de un mero espectador pasivo de los acontecimientos ocurridos en España a comienzos del siglo XIX, sino todo lo contrario ya que participaría como motor de los numerosos cambios que en esa época se produjeron.

De familia burguesa acomodada, recibió una amplia educación en el campo militar, estudiando en la Escuela de Cadetes de las Reales Guardias, así como en el sector de las humanidades. Su afición por las lecturas prohibidas y su matrimonio en secreto a los diecinueve años, son dos hechos que permiten afirmar en el joven Alcalá Galiano un carácter rebelde y unas ideas demasiado avanzadas para la ideología de la familia.

Con un talento oratorio destacado por sus contemporáneos, se dedicó al mundo diplomático, siendo nombrado agregado de la Embajada de España en 1813. Sin embargo y pese a que la diplomacia constituía una de sus grandes pasiones, no pudo seguir haciendo caso omiso a la voz interior que reclamaba su vuelta a España y su incursión en el mundo político y se convirtió, como él mismo se define, en “liberal furioso”, enrolándose en el grupo de los que trabajaban por el restablecimiento de la Constitución de 1812. Tan activa fue su intervención en la vida política-militar que es señalado por numerosas fuentes como una de los principales protagonistas del alzamiento de Riego en Cabezas de San Juan en 1819. Inmediatamente después se sintió desencantado por la actitud del que él llamaba el “héroe de las Cabezas” y desahogó su ira redactando, junto a Evaristo San Miguel, la *Gaceta de la Isla*, donde escribía “con arrogancia, mezclando con artículos serios, burlas de los enemigos y dando con esto entretenimiento y ánimo a mis lectores, que eran principalmente los oficiales del ejérci-

to, los sargentos y los soldados”¹. Esta publicación supuso uno de los tantos actos de desafío contra el rey Fernando VII, que protagonizó D. Antonio, ya que en primera página de la publicación se responsabilizaba con su vida de lo escrito en ella: “Responden de los artículos de esta Gaceta don Evaristo San Miguel y D. Antonio Alcalá Galiano”.

En esta época es cuando la figura de D. Antonio Alcalá Galiano comenzó a adquirir cierta brillantez como tribuno de La Fontana de Oro, debido a su gran calidad como orador, atributo que mantuvo cuando en 1822 fue elegido diputado a Cortes. En ellas continuó su audacia hasta el punto de proponer la declaración de locura e incapacidad del monarca Fernando VII. Con ella no sólo firmó su condena, sino que esto supuso su separación definitiva de la masonería, en la que había iniciado su carrera en 1813, al oponerse a los planes de ésta de asesinar al rey.

Producida la intervención francesa y restituido el rey en su trono, Alcalá Galiano no tuvo otra opción que la de comenzar la primera de sus tres huidas de España. El lugar elegido para este destierro fue Inglaterra, donde publicó ensayos sobre literatura y artículos de sociología y política, hasta que en 1834 regresa a Madrid, tras una fugaz estancia en París.

Elegido diputado a Cortes pasó a las filas del partido moderado y rompe antes de hacerlo, con su plena adicción a la Constitución de 1812, abogando no por el voto universal, sino proponiendo que sólo gozasen de él en España unos 200.000 electores. Posteriormente formó parte del Gobierno de Istúriz, ocupando el Ministerio de Marina. La caída del Gobierno y la rebelión de la Granja, obliga a Alcalá Galiano a iniciar su segunda emigración, en esta ocasión a Francia.

En noviembre de 1837 vuelve a España sabedor de que ha sido elegido diputado por Cádiz a las Cortes y jura la Constitución por él promulgada. Pero el destino de D. Antonio no era permanecer durante mucho tiempo en el país y en 1841 se ve obligado a iniciar una nueva peregrinación hacia París y posteriormente a Londres, desde donde regresó a España en 1843.

Asentado definitivamente en nuestro país y tras dirigir un colegio de enseñanza en Cádiz, fue nombrado Ministro de Fomento en el Gobierno de Narváez, último cargo político que ostentaría pues murió de un ataque de apoplejía en pleno Consejo de Ministros el 11 de abril de 1865.

1. *Memorias de D. Antonio Alcalá Galiano.*

No podemos terminar esta semblanza, sin hacer referencia a una de las obras que convierten a Alcalá Galiano en un clásico del mundo del derecho; esto es a sus *Lecciones de Derecho Político y Constitucional* (1843), que como su propio nombre indica recogen las enseñanzas impartidas por D. Antonio en el Ateneo de Madrid en la primera cátedra de Derecho Político-Constitucional, durante los cursos 1838/39; 1839/40 y 1843/44.

Estas lecciones suponen, según algunos estudiosos, la fundación del Derecho Político-Constitucional español, ya que hasta el momento de su publicación los juristas aprendices del Derecho Constitucional, únicamente contaban para su aprendizaje con algunos manuales extranjeros, como el *Curso de Política Constitucional*, de Benjamín Constant, y las obras nacionales de Ramón Salas *Lecciones de Derecho público constitucional* (1821) o los *Elementos de Derecho Público Español* (1842), de Rodríguez Cepeda.

El primer titular de la Cátedra de Derecho Político Constitucional utilizó su magisterio para inculcar la vigencia de una visión moderada de la libertad influido por los doctrinarios franceses y por la obra de Constant y Montesquieu, a quien Alcalá Galiano refuta su clasificación estereotipada sobre las formas de gobierno, convencido de que cada experiencia política posee una entidad singular. Sin embargo, la influencia francesa apenas es perceptible si la comparamos con el influjo de lo inglés. Burke y, sobre todo Bentham, estarán presentes no sólo en estas Lecciones sino en toda su obra, aportándole este último el gusto por los planteamientos técnicos y reformas prácticas así como la consideración de los intereses individuales como fundamento del sistema político.

Pero a su azarosa trayectoria política sigue una prolija vida literaria. Así, realizó numerosas traducciones y colaboró en revistas españolas y extranjeras, como *El Laberinto*, *Revista de Madrid*, *El Piloto*, *Ambos Mundos*, *El Correo Nacional*, *La España*, *Westminster Review* y *Revue trimestrelle*. Entre sus obras: *Máximas y principios de Legislación universal* (1813); *Biografía del agrónomo español don José Ferrer y Cafranga* (1858); *Historia de la literatura española, francesa, inglesa e italiana en el siglo XVIII* (1845); *Discurso leído en la Real Academia de la Historia, en su recepción pública* (1864); *Recuerdos de un anciano* (1878) y *Memorias de D. Antonio Alcalá Galiano* (1886), obras póstumas estas dos últimas.

Sin embargo, no sólo recibió alabanzas de sus contemporáneos sino también algunas críticas por su despótica oratoria, su afición a la bebida, así como por su paso de las filas liberales al partido moderado, hecho éste por el que se disculpa

en sus Memorias afirmando: “ no siendo de presumir que, quien a los veinte aparecía y era tan juicioso, hubiese a los veintisiete de precipitarse en excesos, aunque ponderados, no poco reprobables, si bien hijos de grandes desdichas y de una situación por ellas creada, no disculpables ni aun por este motivo, que explica; cuando no haga perdonable mi locura; en suma, aunque no de larga duración, bastantes a haber dado motivo a calumnias muy posteriores, de que ha salido mi concepto grave, aunque injustamente lastimado”

Pese a sus defectos, no podemos obviar en esta publicación la figura de un personaje que fue condenado por ser “demasiado adicto a la Constitución”.

JOAQUÍN FRANCISCO PACHECO Y GUTIÉRREZ CALDERÓN

(1808-1865)

Tomás Vidal Marín

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

“Entre una disertación sobre la tutela y otra sobre el derecho de tanteo, brotaba de nuestra mente un romance descriptivo, una oda a la libertad de Grecia o un acto de tragedia de la escuela de Racine. El arte y la literatura eran nuestro deleite y nuestro amor: un porvenir artístico y literario, una reputación de poeta, eran nuestro ideal, nuestro anhelo, nuestra esperanza.

(...) es necesario decir cómo esas inocentes y bellas aspiraciones tuvieron que ceder el puesto a las más graves y laboriosas de la jurisprudencia y de la política”

Con estas palabras del propio Pacheco, contenidas en el Prólogo de su obra *Historia, Política y Literatura*, se denota ya el carácter polifacético de este personaje del siglo XIX. Y es que en efecto, Joaquín Francisco Pacheco, si bien dedicó su vida, fundamentalmente, a la política y al Derecho, no por ello dejó de adentrarse también en el mundo de la literatura.

Joaquín Francisco Pacheco y Gutiérrez Calderón nació en Écija, el 22 de febrero de 1808. En 1823, después de terminar sus estudios elementales en Córdoba, se traslada a Sevilla, donde comienza su licenciatura en Derecho, la cual finalizará en 1829. En estos años de estudios universitarios en Sevilla ya demuestra el joven Pacheco su interés por la Literatura; interés que, por lo demás, mantuvo durante toda su vida. Sin embargo, en esta faceta de literato nunca llegó a destacar dada la escasa calidad de sus obras, de entre las cuales son de destacar *Alfredo*, *Los infantes de Lara* y *Bernardo del Carpio*.

En 1833 comienza Pacheco su andadura en el terreno político, siendo elegido procurador síndico del Ayuntamiento de Écija. Un año más tarde, y por invitación de su amigo y compañero Donoso Cortés, se traslada a vivir a Madrid, desde donde accederá a la política nacional. Así, en 1836 es elegido Diputado a Cortes en las filas del partido moderado, y si bien los acontecimientos de la Granja impidieron que accediera a su condición de tal, en 1837 es de nuevo elegido Diputado por el referido partido político, pudiendo ahora ya ejercer como tal.

Desde su posición de Diputado se opuso a la reforma de la Constitución de 1837 propuesta por el Gobierno de Narváez, lo que conllevó que se organizara en el seno del partido moderado una fracción llamada “puritana” a cuyo frente se encontraba el propio Pacheco. Las tensiones entre esta fracción “puritana” y los moderados rígidos llegaron hasta tal punto que en 1846 Pacheco publica una Memoria en la que proponía un programa de alternativa política al Gobierno de Narváez. De esta Memoria, y por lo que a nosotros nos interesa, es preciso destacar la defensa que hace este político de la Constitución como ley. En este sentido, afirmaba Pacheco: “Es necesario gobernar con el concurso de las Cortes, dar estimación y realce a ese gran Cuerpo nacional, hacer entender que es una verdadera ley toda la Constitución íntegra, sincera, monárquica, liberalmente entendida y practicada. La absoluta legalidad debe ser el *desideratum* del Gobierno”.

Como consecuencia, precisamente, de su buena actuación parlamentaria alcanza la presidencia del Gobierno en enero de 1847. Sin embargo, su Gobierno duró muy poco, hasta agosto de ese mismo año. Ni los moderados ni los progresistas lo apoyaron. Además, durante los meses de su mandato, tal y como ha puesto de manifiesto Tomás y Valiente, el Pacheco gobernante traicionó los principios defendidos por el Pacheco parlamentario en la oposición, olvidando el significado de la Constitución y del principio de legalidad, que antaño tan enérgicamente defendiera.

Tras este fracaso, la carrera política de Pacheco había terminado prácticamente. No obstante, en 1854 ocupó durante un corto período de tiempo la cartera de Estado en el primer Gobierno de Espartero y en 1864 desempeñó el mismo cargo, pero ya en el último Gobierno de Mon.

Junto a su faceta literaria y política, es de resaltar también la figura de Pacheco en tanto jurista; ámbito éste en el que, probablemente, más sobresalió.

En 1836, residiendo ya en Madrid, funda, en colaboración con otros, el *Boletín de Legislación y Jurisprudencia*, en cuyas páginas escribió Pacheco numerosos artículos jurídicos. Algunos de éstos, los más breves, se recopilaron y formaron parte de su libro *Estudios de legislación y jurisprudencia*, mientras que otros artículos publicados en el citado Boletín se editaron posteriormente por sí solos como libros, tal es el caso de los *Comentarios a las Leyes de desvinculación* y del *Comentario sobre el derecho de nulidad*.

Ciertamente, es difícil encuadrar a Pacheco dentro de una determinada disciplina jurídica, pero sí es posible afirmar que si destacó más en alguna de ellas

fue, precisamente, en Derecho Penal y en Derecho Político, siendo desde luego la primera la que más fama le proporcionó. En este sentido, en el curso académico 1839/1840 expone en el Ateneo de Madrid sus Lecciones de Derecho Penal; Lecciones que luego se editaron como libro bajo el título de *Estudios de Derecho Penal* y que, a decir de Pacheco, se convirtió en libro de texto en casi todas las Repúblicas Hispano-Americanas. Además, fue uno de los redactores del Código Penal de 1848 y posteriormente publicó una de sus obras más importantes en torno a este texto legal: *Comentarios al Código Penal de 1848*.

Si en 1840 exponía sus *Lecciones de Derecho Penal* en el Ateneo, cuatro años después, concretamente en el curso académico 1844/1845, pronunciará sus conocidas Lecciones de Derecho Político, las cuales también se editaron como libro bajo el mismo título. Pero lo que es más significativo aún, en ese mismo año conseguirá la cátedra de Derecho Político.

En cuanto al contenido de este libro, lo primero que hay que decir es que el mismo consta de diez Lecciones. En ellas Pacheco aborda el significado y contenido de las Constituciones, el origen y naturaleza del poder político, las distintas formas de Gobierno, los diferentes sentidos del concepto de soberanía, la Monarquía Constitucional, la aristocracia y su Cámara de representación, la Democracia y el sistema electoral.

En tanto que profesor en el Ateneo de Madrid, se ha destacado su claridad y sencillez. Son sumamente ilustrativas a este respecto las palabras de Cánovas del Castillo, el cual, comparando a Pacheco con Donoso Cortés y con Alcalá Galiano, afirmaba que era “el mejor profesor de los tres”.

Por último, no podemos acabar esta breve semblanza de Pacheco sin reseñar que tres años antes de su muerte, que aconteció en Madrid el 8 de octubre de 1865, se publicó la que sería su última obra: *Comentario histórico-crítico y jurídico de las Leyes de Toro*; obra inacabada habida cuenta de que la misma sólo contiene el comentario a las 24 primeras Leyes.

JUAN DONOSO CORTÉS, MARQUÉS DE VALDEGAMAS

(Valle de la Serena, Badajoz, 1809-París, 1853)

F. Javier Díaz Revorio

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

Probablemente, para muchos estudiosos del Derecho Político y Constitucional Donoso Cortés es, sobre todo, el autor de unas de las más famosas Lecciones de Derecho Político pronunciadas en el Ateneo de Madrid, en el curso 1836-1837, en una época en la que defendía un liberalismo burgués y doctrinario, apoyado en el sufragio censatario. Pero Donoso fue también, en los últimos años 40, quien justificó la dictadura en ciertos supuestos, y propugnó una especie de teología política o teocratismo, desde una posición extremadamente conservadora. Se le ha calificado como “el ideólogo tradicional de la derecha española del XIX” (Álvarez Junco), y se ha destacado la relación de sus últimas ideas con las que posteriormente defendió Carl Schmitt –quien alabó la obra de Donoso–, y en definitiva con las que estuvieron en la base del nacionalsocialismo alemán en la Europa de entreguerras, y del propio catolicismo autoritario del régimen franquista. En realidad, más que un corte o cambio radical en sus ideas, parece existir una evolución en las mismas.

Con todo, indudablemente Juan Donoso Cortés y Fernández Canedo es una figura relevante en la primera mitad del siglo XIX español. Diplomático, académico de la lengua, escritor, periodista, diputado y célebre orador, influyó directa o indirectamente en algunos de los acontecimientos políticos de la inestable y turbulenta etapa que le tocó vivir, de manera que su obra y su biografía nos ayudan a entender la historia y la política española de la época.

Nacido el 6 de mayo de 1809 en el seno de una familia acomodada extremeña, su formación fue amplia y rápida, de manera que en plena juventud era ya una figura destacada en las letras y la política del momento. Cuando Juan tenía cinco años, su padre trajo de Madrid un profesor de instrucción primaria para que educara a sus hijos. Tras un año en Trujillo, pasó con once años a Salamanca, y de allí a Cáceres en 1821. En 1823 acude a la Universidad de Sevilla para estudiar la carrera de Leyes; en esta etapa coincidió con Joaquín Francisco Pacheco, con quien compartió estudios y amistad. En 1825 obtiene el título de Bachiller en leyes, a claustro pleno, y en 1828, con 19 años, termina sus estudios universita-

rios, tras haber adquirido una amplia formación, realizando al tiempo numerosas lecturas. A partir de este momento, su camino se orientó hacia la literatura y la política. En el primero de los ámbitos citados, puede mencionarse su oda a *La venida de Cristina*, de 1829; un año después, la *Elegía a la muerte de la duquesa de Frías*, y más tarde el poema épico sobre *El cerco de Zamora*. En el curso 1829-1930 accede a la Cátedra de Literatura en Cáceres, puesto para el que parece ser fue recomendado por su maestro Quintana, a quien se le había ofrecido primeramente; pronunció el discurso de apertura del curso, sobre el clasicismo y el romanticismo, en una de sus primeras intervenciones públicas.

Durante su estancia en Cáceres conoció a Teresa García-Carrasco, que asistió al discurso de apertura del curso pronunciado por Donoso, y con la que contrajo matrimonio en enero de 1830. El 24 de octubre del mismo año de ese matrimonio nace una hija, que fue bautizada con los nombres de María Josefa Rafaela Petra. La desgracia quiso que las dos fallecieran mucho antes que Juan Donoso.

En 1832 se instala en Madrid, y a partir de este momento comienza a desempeñar una actividad relevante, tanto por lo que se refiere a su obra literaria, como a su actividad política, así como a su labor periodística, casi siempre orientada al comentario político. En los años críticos que se avecinaban, tomó postura a favor de la monarquía liberal representada por la opción de Isabel II (frente a lo que desde el punto de vista ideológico significaban los carlistas), ocupó diversos cargos en los gobiernos de la época, y estuvo próximo a la regente María Cristina, y más tarde a la propia Isabel II. Su primer escrito de carácter político conocido es la *Memoria sobre la situación actual de la monarquía*, dirigida en 1832 a Fernando VII, en el que se muestra partidario de la Ley de Partidas que permitía la sucesión femenina, y que había sido restablecida por el Rey en la Pragmática Sanción de 1830, al tiempo que trataba de dar fundamento teórico a la monarquía liberal. En 1834 escribe las *Consideraciones sobre la diplomacia y su influencia en el estado político y social de Europa desde la revolución de julio hasta el tratado de la Cuádruple Alianza*, en el que expuso sus ideas sobre la política europea del momento. En esta misma época entra en la política activa, al ser nombrado oficial segundo del Ministerio de Gracia y Justicia en febrero de 1833. Tres años después, y tras haber sido comisario regio para ir a Extremadura y conseguir que la Junta se sometiera al Gobierno, se le concedió la categoría de Jefe de Sección en el Ministerio, y la Secretaría del Consejo de Ministros, con Mendizábal en el poder. En 1837 fue elegido diputado por Cádiz.

Desde el punto de vista del estudio y análisis político, lo más destacable del Donoso de esta época son dos trabajos de 1837: su folleto sobre la Ley electoral

y, sobre todo, las *Lecciones de Derecho político*. En el primero de ellos (cuyo título completo fue *La ley electoral considerada en su base y en su relación con el espíritu de nuestras instituciones*), anticipa sus ideas sobre la soberanía de la inteligencia y las aristocracias legítimas, al tiempo que propugna la elección directa de las Cortes. Para Donoso, tanto la Iglesia como la nobleza perdieron su inteligencia y su poder, mientras que “las clases propietarias, comerciales e industriosas se iniciaron en los misterios de la inteligencia, que les reveló el arte de gobernar y les confió el ejercicio de la soberanía que les pertenece”, porque “sólo estas clases son inteligentes”; de manera que “su gobierno es el de las aristocracias legítimas, es decir, inteligentes”. Nuestro autor maneja e interpreta la Historia a su manera para llegar a esta conclusión legitimadora de una monarquía liberal burguesa, y en definitiva al sufragio censatario. En palabras de Federico Suárez comentando esta obra, Donoso “toma la Historia y la hace servir a su argumentación, forzando los hechos, difuminándolos en esas grandes síntesis, con errores, pero también, ya en esta época, con chispazos precursores de sus geniales intuiciones”. Aunque quizá cabría decir, más bien, desde otro punto de vista, que en estas primeras obras en las que Donoso defiende la monarquía liberal se van apreciando ya elementos que anticipan su giro hacia esa especie de teocracia presente en los últimos años de su vida.

Pero como ya se ha dicho, son las *Lecciones de Derecho político*, pronunciadas en el Ateneo de Madrid entre el 10 de noviembre de 1836 y el 21 de febrero de 1837, la obra más destacada de este período. Cabe recordar que en 1835, y a iniciativa de la Sociedad Económica Matritense, se había establecido el Ateneo de Madrid, con la idea de fundar una institución donde pudieran convivir intelectuales, periodistas, artistas y políticos liberales. En la realización y gestión de esta iniciativa intervinieron nombres relevantes de la época, como el duque de Rivas, Alcalá Galiano, Salustiano Olózaga y, sobre todo, Mesonero Romanos. Fue creada, entre otras, una Cátedra de Derecho Político Constitucional, ofrecida inicialmente a Alcalá Galiano quien, pese haber aceptado, no llegó a impartir su docencia en este momento inicial, ya que en el transcurso de unos pocos meses en 1836 pasó de ministro en el Gobierno de Istúriz a perseguido y emigrado tras la caída de éste. En consecuencia, las primeras lecciones efectivamente impartidas en la Cátedra de Derecho Político Constitucional del Ateneo fueron las del joven Juan Donoso Cortés, que entonces contaba con veintisiete años. Pero incluso estas lecciones se interrumpieron súbitamente en febrero de 1837, al parecer porque las ideas combativamente moderadas expuestas por Donoso (que ya en septiembre de 1836 había sido desposeído de su empleo de Jefe de sección en el Ministerio) lo colocaban en una delicada y comprometida situación frente al talante progresista del Gobierno Calatrava, aunque no está del

todo claro si la suspensión se produjo a iniciativa del Gobierno o del propio Donoso. Lo cierto es que, en las diez lecciones que efectivamente se llegaron a impartir, más que un tratado amplio de Derecho político, Donoso realiza un estudio del concepto de soberanía, y fundamenta su teoría sobre la soberanía de la inteligencia. Parte de la distinción entre la inteligencia, causa de la sociedad, y principio armónico que daría como resultado una sociedad armónica, y la libertad del hombre, principio individualizador que rompería aquella sociedad si no surgiera el gobierno para encauzarla. La justicia permite fijar los límites entre la libertad y el gobierno. Para llegar a su justificación de la soberanía de la inteligencia, que en definitiva es la soberanía de los mejores, de unos pocos, critica duramente la soberanía popular, que considera un ateísmo, una tiranía y un voluntarismo, afirmando que no sólo es filosóficamente un absurdo, sino que también es imposible en la práctica. Señala que tanto la soberanía popular como el derecho divino de los reyes son igualmente principios reaccionarios, y contraponen el dominio de la inteligencia y el de la voluntad, de manera que la soberanía popular se basa en este último, en perjuicio de la inteligencia y de Dios:

“...si el dominio del mundo pertenece a la inteligencia, el dominio del mundo pertenece a Dios, que es la inteligencia misma; si el dominio del mundo pertenece a la inteligencia, el dominio de la sociedad pertenece a los más inteligentes; si pertenece a los más inteligentes, ¿qué es la democracia? ¿Qué es el pueblo? ¿Dónde está su soberanía? ¿Dónde su corona? Al contrario, si la soberanía reside en la voluntad, Dios queda destronado; el hombre, en cuya frente brilla el rayo del genio, es igual a un ser estúpido e imbécil; porque si todas las inteligencias no son iguales, todas las voluntades lo son. Sólo así es posible la democracia, sólo así es posible la soberanía del pueblo”.

En la última de las Lecciones, dedicada a la importancia de las reformas políticas, justifica igualmente que estas reformas han de acometerse mediante la soberanía de la inteligencia. En fin, como ha destacado Garrorena, intelectualismo y elitismo burgués son dos claves de estas lecciones, de manera que “aquel esfuerzo de síntesis doctrinal realizado por Donoso acaba de dotar a la política moderada española de un preciosísimo instrumental dialéctico a tono con el contexto político-ideológico europeo”.

En los años siguientes, Donoso fundó *El Porvenir*, y escribió también en otros periódicos como *El Herald*, *El Piloto*, y *El Correo Nacional*, hasta que, en 1840, con el inicio de la Regencia de Espartero, marcha a Francia con María Cristina, quien le nombraría su secretario particular, y a quien redactaría varios manifiestos que dirigió a la nación. A la caída de Espartero, en 1843, volvió a

España con María Cristina. El mismo año fue elegido diputado por Badajoz, y al siguiente fue nombrado secretario particular de la Reina Isabel II. De estos años son algunos escritos, como *El Gobierno y la conducta de la Reina madre* (1841), o *Historia de la regencia de María Cristina* (1843); son años en los que, a decir de algunos autores, Donoso alcanza la cima del irracionalismo inmovilista. Sin embargo, entre 1844 y 1847 parece retomar algunas de sus ideas anteriores, y vuelve a considerar viable un régimen monárquico constitucional, si bien más autoritario. Interviene en la redacción de la Constitución de 1845, y argumenta en contra de la devolución a la Iglesia de los bienes desamortizados. En 1846 le fue concedido el título de marqués de Valdegamas.

En torno a 1848 se produce lo que se ha denominado “conversión” de Donoso: abandona cualquier atisbo de su anterior posición más o menos liberal, y pasa a defender a Dios y al catolicismo como fuente del poder político. Varios acontecimientos, en mayor o menor medida, parecen estar en la base de este giro (aunque algunos autores prefieren hablar de evolución, ya que alguno de sus elementos pueden encontrarse anticipados en su obra anterior): en lo personal, el fallecimiento de su hermano Pedro y el trato en París con Masarnau, cuyos profundos sentimientos católicos impresionan a Donoso; y en lo político, la revolución de 1848, que parece afectarle seriamente.

En cualquier caso, las obras y discursos elaborados a partir de 1848 confirman indudablemente esta nueva orientación. Ese mismo año ingresa en la Academia de la Lengua con un discurso titulado *La Biblia como fuente de inspiración y belleza*, una hermosa exposición de contenido religioso, de la que Schram dijo que era “desde el punto de vista literario el más conocido y popular trozo de su prosa, y uno de los más conocidos discursos académicos del siglo XIX”. Pero a partir de 1849, su “conversión” se manifiesta abiertamente en el terreno político. El 4 de enero pronuncia en el Congreso el famoso discurso sobre la dictadura, en el que abjura de sus anteriores ideas liberales, justifica la dictadura como gobierno legítimo en ciertas circunstancias, y defiende una especie de “providencialismo político” que conecta los fenómenos teológicos y los jurídico-políticos.

La obra que mejor pone de manifiesto las ideas de Donoso en esta última etapa, que es al tiempo la que probablemente ha alcanzado más fama, es el *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo* (1851). La repercusión de este trabajo, publicado en español y francés, ha sido muy grande. En él (junto con algún otro escrito de menor importancia) se encuentra la teoría política del último Donoso. Rehuye todo intento de justificación racional de su pen-

samiento, apoyándose en los dogmas del cristianismo: cree que existe un orden divino, que se extiende también al terreno de las instituciones sociales, justificando una sociedad cristiana y un poder único basado en la jerarquía y la inalterabilidad. Frente a este orden tradicional se alza el liberalismo, que Donoso considera ahora basado en principios erróneos, ya que la razón humana está incapacitada para construir un sistema político. Pero también se alza el socialismo, considerado consecuencia del orgullo humano y del racionalismo de los últimos siglos, que pretende derribar toda barrera moral y social y es la negación de Dios. De esta forma, se establece la guerra entre el hombre y Dios, entre el catolicismo y el socialismo, cuya solución debe pasar por la sumisión permanente de los humanos a un poder absoluto sancionado por Dios, renunciando al ejercicio de la razón.

En suma, esta especie de teología política de las últimas obras de Donoso parece basarse en el providencialismo, el irracionalismo, y el decisionismo, que conducen a la justificación de la dictadura. Si bien la “conversión” en 1848 es inobjetable desde el punto de vista de la conciencia y de la religión —e incluso da hermosos frutos literarios, como el *Discurso sobre la Biblia*—, el intento de Donoso de llevar esa teología al terreno político resulta inadmisibles, situándolo en un irracionalismo político que más tarde ha sido utilizado para justificar las peores dictaduras del siglo XX.

En estos últimos años, Juan Donoso fue Ministro plenipotenciario en Berlín (1849), y en París (1851-1853), donde le sorprendió la enfermedad que en poco tiempo acabó con su vida, el 3 de marzo de 1853.

Desde luego, contemplada desde la perspectiva de los albores del siglo XXI, la teoría política de Donoso no puede compartirse en modo alguno. Pero el primer Donoso es al menos más explicable en el contexto histórico-político de su época, y nos ayuda a entender ésta: de hecho, *La Ley electoral*, las *Lecciones*, y otras obras de los años treinta, han de interpretarse como una justificación de la monarquía liberal y constitucional (si bien basada en el gobierno de la burguesía) frente al Antiguo Régimen, lo que sin duda supone un avance desde el punto de vista político; desde este punto de vista se explica la defensa de María Cristina y de Isabel II frente a los carlistas. En cambio, en el *Ensayo* y las obras posteriores a 1848 —que han sido probablemente las que más repercusión posterior han tenido— los enemigos son el socialismo y el mismo liberalismo que antes propugnó, y lo que se defiende es una especie de dictadura teocrática, lo que incluso en el contexto histórico-político de la época supone un claro paso atrás. Probablemente la defensa de la clase burguesa sea el punto común en toda la

obra de Donoso, de forma que es cierto que, como ha destacado Álvarez Junco, “una única lealtad, a los burgueses, con dos enemigos sucesivos –el antiguo régimen en los años treinta; el proletariado a partir del 48– explicarían coherentemente la famosa evolución de la etapa liberal-doctrinaria o «jurídica» de Donoso al extremo conservadurismo o teologismo de sus últimos años”. Pero en cualquier caso, y como hemos visto, no es posible valorar igualmente ambas etapas desde el punto de vista político.

LUIS SÁNCHEZ AGESTA

(1914-1997)

Enrique Belda Pérez-Pedrero

Ayudante de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)

D. Luis Sánchez Agesta ha sido definido por uno de sus discípulos como un hombre bueno y de talante moderado. Sus extraordinarios conocimientos, valía académica y renombre profesional, social e incluso político no alteraron un carácter conciliador y respetuoso con todos.

Nació en la ciudad de Granada el 24 de junio de 1914. En esa villa adquiere su formación humana e intelectual realizando primero el bachillerato y posteriormente los estudios de Derecho, en el seno de la prestigiosa Universidad de su tierra. El final de sus estudios de Derecho y el comienzo del doctorado, ya en la capital de España, coincide con los convulsos años de la II República. Persona de pensamiento conservador y con profundas convicciones religiosas, desarrolló en nuestro país toda su trayectoria docente y profesional tras la Guerra Civil. En 1940 accede a una ayudantía de Derecho Político y Administrativo en Granada, y prepara de inmediato su acceso a una cátedra. Con 27 años, en 1941, consigue la de Oviedo, en Derecho Político y al poco tiempo vuelve a su tierra natal para ocupar la cátedra de Derecho Político y, durante un tiempo, el rectorado. La mayor parte de su actividad académica la desarrollará en la Universidad Complutense de Madrid, a partir de 1961, en la que ostenta la cátedra hasta 1984, año de su jubilación (con el paréntesis de su presencia impulsora en la Universidad Autónoma desde 1968 a 1972, de la que fue presidente de la comisión promotora primero, y rector después, a partir de 1970). Allí participó activamente como docente y organizador (Director del Departamento de Derecho Político, fundador y director del Instituto de Derecho Parlamentario) y simultáneamente impartió clases en el CEU. También fue profesor visitante en las Universidades de Belgrano, en Buenos Aires y de Nueva York, entre otras. Como profesor tenía un talante abierto y dialogante. En el trato con los alumnos era directo y flexible, asumiendo un papel de tutor personal siempre que le era posible, sin descuidar las más pequeñas exigencias docentes.

Los años previos o subsiguientes a su jubilación universitaria en la Complutense (1984), conocieron el mismo nivel de trabajo: colaboraciones en el Centro

de Estudios Constitucionales, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, de la Academia de Ciencias Morales y Políticas (de la que era miembro desde 1967), de varias fundaciones, de varios consejos editoriales (presidente del de EDER-SA)... Los reconocimientos y premios son muy numerosos. Nosotros destacaríamos el Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales, en 1988, y los Doctorados *Honoris Causa* por las universidades de Mendoza, Granada y Burdeos. También fue profesor distinguido en la Universidad de México.

Las obras y comentarios que realizó Sánchez Agesta se aproximan a las trescientas. Destacaríamos el *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, los *Principios de Teoría Política* y, especialmente, *El sistema político de la Constitución española de 1978*, obra que inaugura la etapa de estudios sobre nuestra Carta Magna vigente. Todas estas publicaciones tienen múltiples ediciones. Sus investigaciones trataron todos los temas del Derecho Político y Constitucional, con especial interés por la historia, que se encuentra en obras como *El concepto de Estado en el pensamiento español del s. XVI*, publicada en 1959 por el Instituto de Estudios Políticos. Otros escritos destacables por su difusión son *El pensamiento político del despotismo ilustrado* (Sevilla 1979); o *Historia del Constitucionalismo español* (última edición del CEC, 1984). A la llegada de la Constitución, continúa desplegando una ingente actividad aportando sus conocimientos a estudios concretos, por ejemplo en *Constitución Española de 1978, edición comentada*, (ver 7ª ed. CEC, 1994). La validez de sus análisis sobre la Constitución, realizados en los primeros años de vigencia de la misma, demuestran la capacidad del autor y el rigor técnico y científico que encierran sus aportaciones.

El reconocimiento académico y profesional de Sánchez Agesta a todos los niveles llega en los años setenta coincidiendo con la transición. Aunque trató en conferencias y publicaciones todas las materias del Derecho Político y Constitucional, existe en su línea de investigación, como hemos dicho, un claro afán de indagar en los temas relacionados con el constitucionalismo histórico, dejándonos una herencia de conocimientos impagables tanto a los universitarios españoles como a los iberoamericanos.

En el campo de la política también estuvo presente D. Luis, si bien hay que aclarar que era un universitario y que la actividad pública fue casi siempre secundaria para él; posiblemente, su presencia estuviera motivada por el reducido número de personas con su formación que durante el franquismo y desde la Ciencia y el Derecho Político estuvieron dispuestos a colaborar en la cosa públi-

ca. El profesor Sánchez Agesta destacó tanto con el régimen anterior como con la democracia porque su perfil estaba definido por una relativa apoliticidad y por la ausencia de ideas rupturistas en su comportamiento vital y en su trayectoria académica. En esta vertiente destacaríamos su colaboración con los diferentes ministerios de Educación y con las instituciones relacionadas con el Derecho Político y Parlamentario durante los años cincuenta y sesenta. Su nombre se barajó en sucesivas ocasiones para ocupar el Ministerio de Educación desde 1962 a 1979.

El Rey D. Juan Carlos, que había recibido clases de Sánchez Agesta, le nombra Senador de la Legislatura Constituyente (1977-1979). En la Cámara Alta contribuyó con sus conocimientos en los debates sobre distintos temas de actualidad en una época de profundos cambios. El Presidente Calvo-Sotelo lo designó posteriormente como Consejero Electivo del Consejo de Estado.

El profesor Sánchez Agesta fallece en Madrid el día 2 de abril de 1997, a los ochenta y dos años de edad. Sin duda estamos ante uno de los más renombrados constitucionalistas de la segunda mitad del siglo XX, que ha dejado su huella en prestigiosos discípulos como Murillo Ferrol, Padilla Serra, Jorge De Esteban, Alzaga Villaamil, Beltrán, Aguiar de Luque, Cavero Lataillade o Fernández Segado; entre otros.

Dep. Legal: TO-984-2000
ISSN: 1139-0026
Edita: Cortes de Castilla-La Mancha
Diseño: JER, Ediciones
Preimpresión: PuntoxPunto
Impresión: Grafox
