REVISTA JURÍDICA DE CASTILLA Y LEÓN

N.º 42

MONOGRÁFICO

CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

COORDINADO POR
JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS.

MAYO DE 2017

ISSN 2254-3805

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

© Junta de Castilla y León
Revista Jurídica de Castilla y León
C/ Santiago Alba, 1. 47008 Valladolid
Tfno. 983 411 140. Fax 983 411 351.
Correo electrónico: revista.juridica@jcyl.es

Edición electrónica disponible en http://www.jcyl.es/revistajuridica

I.S.S.N.: 2254-3805

Consejo de Dirección

Jose María De La Cuesta Sáenz
Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos

Alejandro Menendez Moreno
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Valladolid

Andrés Palomo Del Arco
Magistrado de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo

Jesús Quijano González
Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Valladolid

Tomás Quintana López
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León

María Luisa Segoviano Astaburuaga
Magistrada de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo

Teodora Torres García
Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid

Director

D. Ignacio Sáez Hidalgo.
Director de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León

Secretaria

D.ª Julia González Macías
Letrada Mayor. Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León

La Revista Jurídica de Castilla y León y la Administración editora no comparten necesariamente las opiniones vertidas en este foro, y son los autores que en ella se expresan quienes asumen íntegramente la responsabilidad de sus manifestaciones.

ÍNDICE GENERAL

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Presentación.

Presentation.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los Parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015.

A new political cycle without absolute majorities: the Autonomous Parliaments regain prominence after the 2015 election.

AUGUSTO MARTÍN DE LA VEGA

Forma de gobierno y medidas de mejora de la calidad democrática en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Form of government and reforms to improve democratic quality in Castilla y León.

ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ

El El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno.

The Parliament's control on the so-called government's 'budgetary veto'.

MARÍA ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

El control de las actuaciones de un Gobierno en funciones.

Proceedings' control of outgoing Governments.

EDMUNDO MATIA PORTILLA

Derecho a la información de los representantes políticos, protección de datos y transparencia.

Right to information of the political representatives, data protection and transparency.

revista jurídica de Castilla y León

NÚMERO 42. MAYO 2017
ISSN: 2254-3805
CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

PRESENTACIÓN

PRESENTATION

Al aceptar el encargo de coordinar este número monográfico de la Revista Jurídica de Castilla y León, una cortesía de su director, que quiso honrarme con esa encomienda, asumí también el compromiso de esbozar una breve nota de presentación que diese sucinta cuenta de su contenido. Cumplo, pues, el compromiso contraído y lo hago, además, con sumo gusto, porque creo que la idea de dedicar un número de la revista al control parlamentario del Gobierno ha resultado, a la postre, muy fecunda y se ha plasmado en un sumario que despertará, estoy seguro, el interés del lector.

De los cinco trabajos que ahora ven la luz, dos tienen un alcance más general. Superando el natural pudor que siente uno al hablar de sí mismo, comenzaré glosando la primera de estas reflexiones de conjunto: mi ensayo sobre las novedades que se vienen registrando en el ejercicio del control parlamentario desde las elecciones de mayo de 2015, que abren un nuevo ciclo político, marcado por la ausencia de mayorías absolutas, con la única excepción de Galicia, y la consiguiente recuperación del protagonismo por los Parlamentos autonómicos, que van a poner en aprietos a los Gobiernos en minoría.

En efecto, el escenario que se dibuja tras los comicios de 2015 en las Comunidades de régimen común es el de unos Parlamentos más fragmentados, con nuevos actores en escena. En el trabajo se analizan las repercusiones de este cambio sustancial del mapa político en la organización de los Parlamentos autonómicos (incremento del número de formaciones políticas que obtienen representación, incremento del número de grupos parlamentarios, mayor pluralidad en la composición de las Mesas, elección de Presidentes que no pertenecen al grupo mayoritario que sostiene al Gobierno, designación por las Cámaras autonómicas de los senadores que representan a la Comunidad, reformas de los Reglamentos parlamentarios…) y en su actividad, tanto legislativa como de control (investidura del presidente de la Comunidad, aprobación de los presupuestos, iniciativa y producción legislativa, creación de comisiones de investigación…).

El fraccionamiento de la representación parlamentaria se proyecta en primer lugar en los procesos de investidura, en la formación de los Ejecutivos autonómicos. El cambio en la composición de los Parlamentos determina un cambio de signo o color político de los gobiernos en siete Comunidades Autónomas. La investidura de los Gobiernos autonómicos vino precedida de acuerdos de investidura o pactos de legislatura a dos o tres bandas. Los candidatos no tenían asegurada la investidura, ni siquiera en segunda votación, y tuvieron que negociar para evitar que los demás grupos votasen en contra. Por el momento, esos acuerdos han dado estabilidad a los Gobiernos, que con más o menos apuros siguen al timón. De hecho, pese a tratarse casi siempre de pactos de investidura y no de legislatura, no se ha presentado hasta la fecha ninguna moción de censura [dejando a un lado la crisis desencadenada últimamente por la imputación de varios delitos al presidente de la Región de Murcia, que finalmente presentó su renuncia] ni se ha contemplado seriamente la opción de una disolución anticipada. Y lo cierto es que no se han registrado demasiadas turbulencias en las relaciones entre los partidos que suscribieron esos acuerdos. La excepción que confirma la regla es la ruptura del gobierno de coalición CC-PSOE en Canarias, a finales de 2016.

Pero sí se incrementan de forma exponencial las dificultades para aprobar los Presupuestos. Son muchas las Comunidades en las que no se aprobaron a tiempo los presupuestos, sobre todo los correspondientes a este ejercicio de 2017. En cuanto a la iniciativa legislativa, es notorio el mayor protagonismo de la oposición a la hora de fijar la agenda legislativa. Ya no resulta tan excepcional la toma en consideración y aprobación de Proposiciones de Ley promovidas por los grupos de la oposición, en unos casos por consenso y en otros contra el criterio incluso del Gobierno o del grupo que le presta apoyo. Se impone una nueva dinámica que se caracteriza por los pactos de «geometría variable»: las iniciativas se sacan adelante con diferentes socios.

Otra novedad derivada de la ausencia de mayorías absolutas es el reforzamiento del papel del Parlamento en el control político del recurso al decreto-ley por parte de los Gobiernos autonómicos, porque ya no se puede dar por descontada su convalidación. De hecho, ya se rechazó por primera vez esa convalidación en Andalucía. No menos significativa es, en este mismo orden, la eclosión de las comisiones de investigación. La aritmética parlamentaria facilita la creación de estas comisiones. Lo mismo sucede con otro tipo de iniciativas de control o de participación en la dirección política de la Comunidad: ha dejado de ser noticia la aprobación de Proposiciones no de Ley o mociones consecuencia de interpelaciones promovidas por grupos de la oposición.

En el trabajo se analiza también la producción legislativa de los Parlamentos autonómicos, que se ha centrado en cuatro ámbitos o ejes: la adopción de medidas de choque de carácter social, para atender las necesidades básicas de los segmentos de población más vulnerables; las medidas de regeneración democrática; la reforma del sistema electoral (las fuerzas políticas que se consideran «damnificadas» por el sistema electoral han reclamado, en algunos casos como condición para suscribir un acuerdo de investidura, la reforma de algunos aspectos de la regulación vigente) y la derogación de algunas leyes polémicas aprobadas por la anterior mayoría cuando se ha producido un cambio de gobierno (Comunidad Valenciana y Baleares son los ejemplos más emblemáticos).

De este trabajo de campo cabe extraer una conclusión: en un escenario de gobiernos que no cuentan con una mayoría clara para sacar adelante sus iniciativas quien gana, de entrada y por encima de cualquier otra consideración, es el Parlamento autonómico, que deja de ser un apéndice del Gobierno y pasa a ser el centro de gravedad de la vida política.

El segundo de los artículos que ofrece una visión de conjunto de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en las Comunidades Autónomas es el que firma Augusto Martín de la Vega y lleva por título «Forma de gobierno y medidas de mejora de la calidad democrática en la Comunidad Autónoma de Castilla y León».

Después de desentrañar el significado de un concepto tan complejo y multidisciplinar como el de «forma de gobierno», el profesor de Salamanca, un reputado especialista en la materia, cree que esta categoría dogmática, que incorpora un componente dinámico que tiene que ver, entre otros factores, con la cultura política y el sistema de partidos y no se circunscribe al análisis descriptivo de la organización o estructura institucional, del marco normativo, sigue siendo útil para analizar la evolución del equilibrio de poderes en el ecosistema autonómico.

Aclarado este punto, trata el autor de identificar algunos rasgos de la evolución de la forma de gobierno en las Comunidades Autónomas tras los cambios producidos en el último ciclo electoral, para preguntarse finalmente si asistimos realmente a una *«reparlamentarización»* de la forma de gobierno. Solo pretende apuntar una serie de tendencias generales que el escaso tiempo transcurrido no permite considerar como definitivamente consolidadas y que habrán de matizarse atendiendo a la particular situación política e institucional de cada Comunidad (son muchas y muy diversas las variables en juego).

El punto de partida no puede ser otro que la consagración en la Constitución y en el desarrollo estatutario de ese diseño constitucional de un sistema de parlamentarismo «racionalizado», pero lo cierto es que la dinámica política de

nuestro Estado de partidos contribuyó a dotar al Presidente de la Comunidad de una posición de preeminencia política indiscutible, lo que ha llevado a algunos autores a mantener que nos encontraríamos en la práctica ante una forma de gobierno semipresidencialista o, por lo menos, ante un sistema parlamentario «presidencial». Se habría producido en muy poco tiempo una mutación hacia esquemas presidencialistas. A ello contribuyó la consagración estatutaria de la potestad del Ejecutivo autonómico de dictar decretos-leyes y de la facultad discrecional del presidente de disolver la Cámara, sin que se reforzaran, como contrapartida, los instrumentos de control ordinarios o los mecanismos de exigencia de responsabilidades como la reprobación parlamentaria a miembros del Ejecutivo o la disminución de los requisitos para hacer efectiva la moción censura.

El surgimiento de un nuevo sistema de partidos tras las elecciones de 2015 ha generado una nueva dinámica política que contrapesa las tendencias «presidencialistas». La generalización de los gobiernos en minoría, la nueva distribución de la representación parlamentaria, la necesidad de los nuevos partidos de visualizar su apuesta por nuevas formas de actuación política que los identifiquen y que consoliden su marca política, y la competición entre los partidos que apoyan desde fuera a los ejecutivos y los partidos que asumen las responsabilidades de gobierno son factores que coadyuvan a la revitalización del Parlamento.

Sirva como botón de muestra la relevancia adquirida por los órganos de dirección de las Cámaras cuando dejan de ser órganos controlados por la mayoría. Las Mesas de las Cámaras han asumido en la práctica la fijación de una parte importante de la agenda política de la Comunidad y se han convertido en escenario privilegiado de la transacción y el acuerdo entre los partidos. Por otro lado, cambia también la forma de ejercer la potestad legislativa y presupuestaria. Así, el decreto-ley, un instrumento del que los ejecutivos autonómicos venían haciendo un uso abusivo, será ahora la expresión de decisiones normativas previamente pactadas y no de una voluntad unilateral del ejecutivo sobre la forma de tramitación parlamentaria de determinas normas. Y la agenda legislativa viene en bastantes ocasiones marcada por el interés prioritario de los partidos que apoyan al Gobierno y exigen el cumplimiento del pacto de legislatura. El control parlamentario de la actuación del Gobierno se intensifica mediante la utilización de todo tipo de instrumentos, incluido el voto favorable o no a los Presupuestos, como mecanismo, no solo de codirección política, sino como forma de «reevaluar» el acuerdo programático para la investidura y como pura forma de control y presión política para la obtención de determinados objetivos programáticos que visualicen la transcendencia del partido en la vida político-institucional de la Comunidad. En todo caso, esta nueva situación no parece haber desembocado por el momento en un mayor nivel de inestabilidad de los

ejecutivos autonómicos, probablemente por las limitaciones implícitas en un esquema institucional de parlamentarismo fuertemente racionalizado.

Martín de la Vega centra seguidamente su atención en la forma de gobierno en Castilla y León, que ha evolucionado con arreglo a los mismos patrones; quizá con un liderazgo presidencial más acusado si cabe. El panorama cambia cuando el PP pierde la mayoría absoluta en las últimas elecciones. En su discurso de investidura, el presidente Herrera, que ya había alcanzado un acuerdo con Ciudadanos, incluyó como una de sus prioridades la mejora de la calidad democrática a través del diálogo político. Y propuso una reforma estatutaria con ese objetivo. Una opción a la que la propia Junta renunciará muy pronto por las dificultades que entraña. Abandonada esa vía, se impulsa la aprobación de la Ley de Altos Cargos de la Administración de Castilla y León para incorporar buena parte de las medidas de regeneración democrática que constituían el objeto de la frustrada reforma del Estatuto. El autor analiza en profundidad su contenido, señalando luces y sombras, avances y carencias, y calibrando de qué forma y en qué medida pueden afectar algunas de sus previsiones, como la limitación de mandatos (o más exactamente, la limitación del tiempo de ejercicio en determinados cargos públicos), a la forma de gobierno.

En el segundo bloque de este número monográfico encontramos tres trabajos que se ocupan de otras tantas cuestiones más concretas, aunque todas ellas de gran calado y candente actualidad.

Ambas características concurren, sin duda, en el artículo de Isabel Giménez sobre el potencial conflicto entre Gobierno y Parlamento provocado por el uso abusivo por parte del primero de su prerrogativa de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley por motivos presupuestarios. Este pulso, que a escala nacional ha dado pie al planteamiento de dos conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, se ha escenificado también en varias Comunidades Autónomas, que ya vivieron la experiencia de Gobiernos en minoría lidiando con Parlamentos «combativos», que no renunciaban a su función de control.

¿Cómo puede reaccionar el Parlamento ante la negativa del Gobierno a conceder su conformidad a la tramitación de una enmienda o proposición de ley? ¿Tiene la Mesa de la Cámara algún margen de apreciación cuando el veto es manifiestamente infundado, bien porque la enmienda o proposición no afecta realmente al equilibrio presupuestario, o porque incide en presupuestos futuros, pero no en el ejercicio vigente? La autora se pregunta también si se requiere previsión normativa expresa (constitucional, estatutaria o incluso reglamentaria) o si por el contrario esta resulta prescindible. Dicho de otro modo, si en ausencia de previsión específica cabe entender atribuidas entre las competencias de calificación de iniciativas de la Mesa del Parlamento la de apreciar si el Gobierno

se ha excedido en sus facultades. Y en caso de discrepancia, ¿quién debe tener la última palabra en la resolución del conflicto?

Tras examinar detenidamente la regulación de esta prerrogativa gubernamental en nuestro ordenamiento (art. 134.6 CE y la normativa contenida en los Reglamentos parlamentarios y Estatutos de Autonomía) y en otros países (Italia, Alemania, Francia y Estados Unidos), analiza la doctrina del Tribunal Constitucional a este respecto (SSTC 223 y 242/2006) y llega a la conclusión de que en determinados supuestos, cuando la iniciativa en cuestión repercute en ejercicios presupuestarios futuros o cuando el Gobierno se limite a ofrecer una justificación proforma sin argumentar debidamente, la Mesa sí podría levantar ese veto. Por el contrario, resulta complicado imaginar que la Mesa pueda encargar unos cálculos económico-contables alternativos. Una propuesta interpretativa matizada, muy sensata a mi juicio, que a nadie que conozca la obra de la profesora Giménez le puede sorprender, puesto que viene defendiendo desde hace tiempo la necesidad de incrementar las posibilidades de control del Parlamento sobre la labor del Gobierno en materia presupuestaria, sobre todo en la fase de ejecución.

En nuestro país, la inusitada prolongación del Gobierno en funciones durante 10 meses (315 días) en la fallida legislatura XI ha reavivado lógicamente el interés de la academia por esta institución. En este contexto, resulta esclarecedor el ensayo de Esther Seijas, catedrática acreditada de Derecho Constitucional de la Universidad de León, sobre el control de las actuaciones de un Gobierno en funciones, el aspecto más polémico seguramente de su regulación.

El estudio sobre el alcance y las peculiaridades de ese control parlamentario viene precedido de una reflexión sobre el fundamento, la naturaleza y las características del Gobierno en funciones, concebido constitucionalmente como excepcional y transitorio, y sus limitadas atribuciones (el «despacho ordinario de los asuntos públicos», esto es, aquellos actos que no implican una determinada valoración u orientación política, como regla general). En este punto, la autora reivindica una regulación más precisa y completa que limite la discrecionalidad a la hora de perimetrar su ámbito de actuación. Y es que suscita no pocas dudas la habilitación del Gobierno en funciones para aprobar indultos o para modificar normas reglamentarias vigentes, por ejemplo.

Con apoyo en el acervo doctrinal existente en esta materia, Seijas sostiene que un Gobierno en funciones está sometido al control del Parlamento y que el control judicial ni suple ni reemplaza al control político. El control ejercido por las Cortes Generales se sustenta en la esencia de nuestro sistema representativo, que identifica al pueblo como titular de la soberanía y cuyo ejercicio se despliega en nombre de este de conformidad con la forma de gobierno consignada en el

artículo 1.3 de la Constitución. Es más, ese control debe ser más intenso precisamente porque el Gobierno está en funciones y es mayor y más directa la legitimidad democrática del Parlamento recién elegido, de un Parlamento renovado cuya composición no coincide con la que otorgó su confianza al Ejecutivo en funciones. Porque es este el que está en funciones, no el Parlamento. Por si hubiese alguna duda, el artículo 29.2 de la Ley del Gobierno establece que «todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales».

Una vez justificado y fundamentado el control parlamentario sobre el Gobierno en funciones, y censurada como una «clara mutación constitucional *contra legem*» la negativa del Gobierno a someterse a dicho control, la autora se pregunta cómo se canaliza o articula tal control. No, desde luego, mediante la activación de los mecanismos diseñados específicamente para remover al Gobierno (moción de censura y cuestión de confianza), pero sí a través de los cauces o instrumentos ordinarios que tienen a su disposición diputados y senadores (incluidas las comisiones de investigación y las proposiciones de ley y no de ley). En cuanto al ámbito objetivo de dicho control, se circunscribe a la actividad desarrollada por el Gobierno en funciones y no a la actuación previa como Gobierno en plenitud de facultades. Comprende, en consecuencia, las iniciativas tendentes a verificar si no ha ido más allá del ámbito competencial reducido que la Ley establece.

Este número monográfico se cierra con la valiosa contribución de Edmundo Matia, compañero en las tareas docentes en la Facultad de Derecho de Valladolid. Con el aval de su dilatada experiencia como letrado de las Cortes de Castilla y León, aborda con su acreditada capacidad analítica una cuestión novedosa, que ha cobrado últimamente una especial relevancia. Me refiero al potencial conflicto entre el derecho a la protección de los datos de carácter personal reconocido en el artículo 18.4 CE y el derecho de los representantes políticos a solicitar y obtener de las Administraciones Públicas la información que precisen para el cumplimiento de sus funciones representativas consagrado en el artículo 23.2 CE. El autor enseña sus cartas desde el principio y no oculta la premisa de la que parte: el valor preferente que en esa obligada ponderación caso por caso ha de otorgarse, a su juicio, al segundo de estos derechos, por resultar indispensable para que los parlamentarios y los miembros de las Corporaciones Locales puedan ejercer el control de los poderes públicos que tienen encomendado y por su directa conexión con el principio democrático.

La conclusión a la que llega Matia en esta primera parte de su estudio es que no resulta compatible con el derecho de los cargos electivos a ejercer su mandato representativo sin restricciones ilegítimas el establecimiento de mecanismos destinados a prevenir de forma cautelar los eventuales riesgos que para el

derecho de autodeterminación informativa puedan derivarse de las solicitudes de información de los representantes políticos. El control de esas posibles vulneraciones del derecho reconocido en el artículo 18.4 CE solo podrá realizarse *ex post facto*, esto es, cuando la presunta violación de este ya se haya producido.

En la segunda parte del trabajo la atención se centra en la incidencia que puede tener (y que de hecho ya tiene) a la hora de resolver estos conflictos entre dos derechos constitucionales en tensión dialéctica la incorporación a nuestro derecho positivo del principio de transparencia con la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Aunque esta Ley no es de aplicación a las solicitudes de información de los parlamentarios y de los miembros de las Corporaciones Locales, sí supone una redefinición de los límites del derecho a la protección de los datos personales en nuestro ordenamiento jurídico. La vigencia efectiva del principio de transparencia, con el consiguiente incremento de la exigencia de publicidad en las actuaciones de los entes y organismos públicos y el fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a acceder a la información que estos generan, resulta a todas luces incompatible con una concepción maximalista e hipertrofiada del derecho a la protección de los datos de carácter personal como la que, en su opinión, ha venido imperando entre nosotros, propiciada por la interpretación extraordinariamente extensiva que se viene haciendo desde la Agencia Española de Protección de Datos del propio concepto de dato personal. En todo caso, cuando se entienda que los representantes políticos no deben poder acceder a una categoría determinada de datos personales por ser merecedores de una especial protección sería conveniente que así se estableciera expresa y claramente a través de una norma con rango de ley.

Insiste el autor en que no se puede obstaculizar o impedir que los cargos públicos representativos comuniquen a sus representados el resultado del trabajo de fiscalización de los poderes públicos que estos les han encomendado. Los avances en materia de transparencia y el impulso al principio de publicidad de la actividad pública tienen que traducirse en un fortalecimiento del derecho de los cargos electivos a acceder, en el ejercicio de sus tareas representativas, a aquellos datos, informes o documentos que, obrando en poder de las Administraciones Públicas, precisen para el mejor cumplimiento de sus funciones.

El trabajo concluye con una advertencia sobre la entrada en vigor en mayo de 2018 del Reglamento (UE) 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, que introducirá seguramente modificaciones importantes en el régimen jurídico de protección de datos actualmente vigente, obligando a variar o a matizar muchos de los planteamientos expuestos.

No puedo poner punto final a estas páginas de presentación sin reiterar mi agradecimiento a los cuatro autores que tuvieron la generosidad de aceptar mi invitación a participar en este número y mi profunda satisfacción por la excepcional calidad de sus contribuciones.

Juan María Bilbao Ubillos

revista jurídica de Castilla y León

NÚMERO 42. MAYO 2017
ISSN: 2254-3805
CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

UN NUEVO CICLO POLÍTICO SIN MAYORÍAS ABSOLUTAS: LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS RECOBRAN PROTAGONISMO TRAS LAS ELECCIONES DE 2015

A NEW POLITICAL CYCLE WITHOUT ABSOLUTE MAJORITIES: THE AUTONOMOUS PARLIAMENTS REGAIN PROMINENCE AFTER THE 2015 ELECTION

Juan María Bilbao Ubillos

Catedrático de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho de Valladolid

RESUMEN

El escenario que se dibuja tras los comicios autonómicos de mayo de 2015 es el de unos Parlamentos más fragmentados, con nuevos actores en escena y sin mayorías absolutas. En el trabajo se analizan las repercusiones de este cambio sustancial del mapa político en la organización de los Parlamentos autonómicos y en su actividad, tanto legislativa como de control (investidura del presidente de la Comunidad, aprobación de los presupuestos, iniciativa y producción legislativa…). Con este insólito escenario de gobiernos que no cuentan con una mayoría clara para sacar adelante sus iniciativas, quien gana, de entrada y por encima de cualquier otra consideración, es el Parlamento autonómico, que deja de ser un apéndice del Gobierno y pasa a ser el centro de gravedad de la vida política, a cobrar protagonismo.

Palabras clave: *Comunidades Autónomas; forma de gobierno parlamentaria; Parlamentos autonómicos; organización; funciones; sistema electoral; sistema de partidos.*

ABSTRACT

The outcome provided by the May 2015 regional election is of some fragmented Parliaments, with new political players and without absolute majorities. The consequences of such relevant political changes in the organization and activity, both legislative and scrutinizing, of the Regional Parliaments (Autonomous President's investitures; Budget's approvals, legislative's initiative and production...) are analysed in this article. In this unusual political landscape of Governments that can't count on clear majorities to get their initiatives passed stands out the fact that the Parliaments seem not to be an appendix of the Executives any more and turn to reach center stage of the political life, a real prominence.

Keywords*: Autonomous Communities; Parliamentary form of government; Autonomous Parliaments; Organization; Functions; Electoral system; Party system.*

SUMARIO

1. LAS ELECCIONES DE MAYO DE 2015.
2. REPERCUSIONES DE UNA REPRESENTACIÓN MÁS FRAGMENTADA EN LA ORGANIZACIÓN Y EL RÉGIMEN INTERNO DEL PARLAMENTO.
3. REPERCUSIONES EN LA ACTIVIDAD DEL PARLAMENTO.
   - 3.1. La investidura del presidente de la Comunidad.
   - 3.2. La aprobación de los Presupuestos.
   - 3.3. La iniciativa legislativa.
   - 3.4. El control de la actuación del Gobierno.
4. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA.
5. OTRAS INSTITUCIONES PROPIAS.

En la nueva legislatura que se inició con la constitución de los Parlamentos autonómicos tras las elecciones de mayo de 2015 en las trece Comunidades que aprobaron su Estatuto por el procedimiento del artículo 143 CE son muchas las novedades que se vienen registrando en la organización y el funcionamiento de unas Cámaras cuya composición ya refleja las profundas mutaciones que se han producido en nuestro sistema de partidos en los últimos años. Dejaré casi siempre a un lado, fuera del foco, los Parlamentos de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco, cuya renovación en 2015 y 2016 no deparó grandes cambios en las relaciones entre Gobiernos y Asambleas legislativas.

1. LAS ELECCIONES DE MAYO DE 2015

El escenario que se dibuja tras los comicios autonómicos es el de unos Parlamentos más fragmentados, con nuevos actores en escena. Continuando la tendencia apuntada en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, los dos grandes partidos, PP y PSOE, pierden votos y se consolidan las fuerzas emergentes que irrumpieron entonces: Podemos y Ciudadanos. Formaciones que entran con fuerza en su primera participación en elecciones autonómicas y van a tener la llave de la gobernabilidad en muchas Comunidades. En el global de las trece Comunidades de régimen común el tercer partido más votado fue Podemos, que está presente en los trece Parlamentos, y la cuarta fuerza fue Ciudadanos. IU pasa de tener 35 escaños a solo 9 y deja de estar representado en Extremadura, Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana. Y desaparece del mapa UPYD, que tenía representación en Asturias y Madrid.

Del tradicional bipartidismo imperante hasta entonces hemos pasado a un modelo «tetrapartidista» con cuatro grandes partidos estatales, y los partidos con vocación mayoritaria de ámbito autonómico. Ya no hay ningún Parlamento de composición bipartidista. En la legislatura anterior, PP y PSOE disponían del 81 % de los escaños en el conjunto de las trece Comunidades Autónomas, mientras que ahora solo representan el 63 %. Y son nueve las Comunidades en las que no llegan al 60 %. Es verdad que están presentes en todos los Parlamentos, pero en alguna región como Navarra los dos grandes partidos nacionales ocupan una posición marginal (como sucede en Cataluña y el País Vasco, donde se observa un declive ininterrumpido, que resulta sumamente preocupante). El bipartidismo solo resiste en Castilla-La Mancha y Extremadura con un 75 % de los votos emitidos y el 90 % de escaños).

El Partido Popular ganó las elecciones en cifras globales, y fue la fuerza más votada en nueve Comunidades, pero experimentó un fuerte retroceso, especialmente en la Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia, de modo que la distancia con el PSOE se redujo de 10 a 2 puntos; y sufrió una perdida muy notable del poder territorial que había alcanzado en 2011. Perdió seis de las once Comunidades Autónomas donde gobernaba, reteniendo únicamente el gobierno —en minoría— de cuatro (Madrid, La Rioja, Murcia y Castilla y León), además de Galicia.

Paradójicamente, el PSOE, pese a perder también votos y acusar un notable desgaste (no mostró síntomas de recuperación; retrocedió en todas las Comunidades y solo venció en Andalucía, Extremadura, Asturias y Canarias), incrementó su poder territorial, porque formó gobierno, con distintos socios y apoyos, en siete Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Extremadura) y participa en el Ejecutivo de Cantabria, donde comparte responsabilidades con el PRC, el partido regionalista liderado por Revilla. En Canarias formó gobierno con Coalición Canaria, repitiendo la fórmula de la legislatura anterior, aunque esa alianza se rompería a finales de 2016. Conviene recordar que en la legislatura 2011-2015 el PSOE solo presidía el Gobierno en dos Comunidades Autónomas, en coalición con IU, rota posteriormente.

En Navarra se produce un verdadero vuelco electoral, con un desplome del bloque de centro-derecha y la formación de un Gobierno nacionalista y de izquierdas, que desplaza a UPN del poder. Una prueba elocuente de este giro radical fue el debate celebrado en el Pleno del Parlamento de Navarra el 27 de noviembre de 2015 sobre la participación y el derecho a decidir de la ciudadanía en el ámbito económico, social y político, que terminó con la aprobación de diversas propuestas, entre las que cabe destacar la que afirma que Navarra es un sujeto titular del derecho a decidir, la condena de la reforma del art. 135 CE y otras leyes estatales, y la defensa del Convenio económico y de la identidad de Navarra.

Con la nueva correlación de fuerzas, con este cambio sustancial del mapa político, desaparecen las mayorías absolutas existentes en ocho Comunidades tras las elecciones de 2011, lo que no dejaba de ser una anomalía. Es emblemática en este sentido la pérdida de la mayoría absoluta en Comunidades como Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia o Castilla y León, poniendo fin un largo ciclo político marcado por la hegemonía del Partido Popular.

2. REPERCUSIONES DE UNA REPRESENTACIÓN MÁS FRAGMENTADA EN LA ORGANIZACIÓN Y EL RÉGIMEN INTERNO DEL PARLAMENTO

Una representación más plural se refleja en primer lugar en un incremento del número de formaciones políticas que obtienen escaño en el Parlamento autonómico. Los partidos emergentes no siempre desplazan o reemplazan a los ya implantados o establecidos. Solo lo hacen en algunas Comunidades como Baleares, donde IU, con la marca *Guanyem*, no obtuvo representación; en la Comunidad Valenciana, donde EUPV (4,38 %) queda fuera del hemiciclo (pierde los 5 que tenía); en Extremadura, donde dejan a IU y los regionalistas sin representación parlamentaria al no superar la barrera del 5 % en ninguna de las dos circunscripciones; en La Rioja, donde es el Partido Riojano, que tenía dos diputados, el que se queda sin representación con un 4,45 % de los votos; o en Murcia y Madrid, donde ni IU ni UPYD alcanzaron el umbral del 5 %.

Pero se refleja también en la constitución de más grupos parlamentarios (6 en Aragón o Asturias, o 5 en Andalucía y Cantabria, por ejemplo). Las dos formaciones emergentes van a estar representadas y van a disponer de su propio grupo parlamentario en casi todos los Parlamentos (Ciudadanos se queda sin representación en Canarias, en Castilla-La Mancha —pese a alcanzar el 8.64 % de los votos— y en Navarra —donde se queda, con un 2.96 % de los sufragios, muy cerca del 3 %, el porcentaje mínimo exigido para acceder al Parlamento foral—).

Hay que consignar en este aspecto el rechazo de la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón formulada en julio de 2015 por la Chunta Aragonesista e IUA, que esta legislatura comparten el grupo mixto, para reducir el número mínimo de diputados exigido para formar Grupo Parlamentario, de modo que pueda constituirse un grupo propio con dos parlamentarios.

Y tiene su reflejo lógicamente en la composición, más plural también, de las Mesas de los Parlamentos (con una cierta promiscuidad en las alianzas, por cierto: no siempre existe una correlación con las que más tarde se tejerán de cara a la investidura). En muchos casos están representados todos los grupos (cinco en el caso de Cantabria; cuatro en Madrid, por ejemplo). En Asturias, sin embargo, no pudo ser, porque eran seis los grupos y cinco los puestos a cubrir. La alianza entre PSOE, IU y C's permitió la elección del socialista Pedro Sanjurjo como presidente; las vicepresidencias correspondieron a IU y PP; la secretaría primera para C's y la segunda para Podemos, quedando fuera el Foro. Pero estos acuerdos no tuvieron continuidad en la elección del Presidente del Principado.

La Presidencia de la Cámara recae en algunos casos en un parlamentario que no pertenece al mismo partido que el presidente del Gobierno, como resultado de los acuerdos de investidura o legislatura. Ocurre por ejemplo en Baleares, donde la presidencia de la Cámara correspondió a Podemos, o en Navarra, donde cohabitan una presidenta del Gobierno de Geroa Bai y una presidenta del Parlamento de Podemos). En Murcia, Ciudadanos suscribió un pacto de investidura con el PP, pero propició la elección como Presidenta de la Asamblea de la socialista Rosa Peñalver, sumando sus votos a Podemos y al propio PSOE.

En este punto, no puedo dejar de reseñar la solución adoptada en las Cortes de Castilla y León. El Pleno de las Cortes, en sesión celebrada el 25 de noviembre de 2015, aprobó la Propuesta de Reforma del Reglamento de las Cortes, promovida por cuatro de los Grupos Parlamentarios (Popular, Socialista, Podemos y Ciudadanos) mediante la cual se trata de adaptar la composición de la Mesa *«a la nueva realidad política dimanante de las urnas»*. En concreto, la reforma consiste en elevar de los dos actuales a tres el número de secretarios, con lo que el órgano de gobierno de la Cámara estará integrado por seis procuradores (con dedicación exclusiva, un régimen al que no pueden acogerse la mayoría de sus compañeros, que solo cobran dietas de asistencia). La elección de los secretarios de la Mesa de acuerdo con las modificaciones introducidas se produjo finalmente en febrero de 2016, de modo que, en la actualidad, la Mesa está compuesta por la Presidenta de las Cortes (PP), 2 Vicepresidentes (PP y PSOE) y 3 Secretarios (PP, Podemos y Ciudadanos). La Mesa adoptará sus acuerdos por mayoría de los presentes, y en caso de empate el Presidente hará uso de su voto de calidad.

No es una fórmula rigurosamente original. Ya se había aprobado antes, el 30 de julio de 2015, una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura con idéntico propósito: que todos los Grupos puedan estar representados, con voz y voto, en la Mesa de la Cámara, lo que permitió a Ciudadanos ocupar una secretaría tercera.

Otro tanto podría decirse de la designación por las Cámaras autonómicas de los senadores que representan a la Comunidad. Entran en el reparto otras fuerzas (como Podemos en Castilla La-Mancha y Navarra; Podemos y Ciudadanos en Madrid; o Podemos, Ciudadanos y Compromís en la Comunidad Valenciana). Por cierto, en esta última Comunidad se ha aprobado recientemente la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana, que tiene su origen en una Proposición de Ley presentada por el Grupo Podemos-Podem con un propósito muy concreto (privar a Rita Barberá de su escaño en el Senado), y contempla la posibilidad de que el Pleno de las Cortes pueda revocar el mandato de estos senadores,

cuando la pérdida de confianza estuviese justificada por *«el incumplimiento de las obligaciones del senador o senadora establecidas en la actual ley»* o actuaciones que comporten *«el desprestigio de las instituciones»* (art. 14 bis)[1]. La nueva Ley se propone también fortalecer la capacidad de la Cámara de recibir información sobre la tarea desarrollada por los senadores una vez iniciado su mandato, garantizando el derecho de los grupos parlamentarios a reclamar su comparecencia, que será obligatoria. Se establece además una comparecencia anual para rendir cuentas de su trabajo en el Senado (art. 16).

En el capítulo de las reformas reglamentarias, podemos mencionar otras que encierran interés. Con el respaldo de los tres Grupos que respaldan al Gobierno se aprobó la reforma de varios artículos del Reglamento de las Cortes Valencianas. La reforma puede agruparse en dos bloques: el primero incluye compromiso de garantizar la paridad, la composición paritaria, en todos los órganos de las *Corts*, así como en los nombramientos en los órganos estatutarios de la Comunidad Valenciana[2]. El segundo se refiere a la creación de nuevas Comisiones: la Comisión de Derechos Humanos como comisión permanente no legislativa; y las de Políticas de Igualdad de Género y del colectivo LGTB, de RTVV y Espacio Audiovisual como permanentes legislativas[3].

---

[1] La apertura del procedimiento de revocación habrá de ser propuesta con un escrito motivado dirigido a la Mesa de las Cortes firmado por un mínimo de dos grupos parlamentarios que representen, como mínimo, a una décima parte de los miembros de la cámara. La admisión a trámite de la solicitud por la Mesa comportará la inclusión obligatoria de la revocación solicitada en el orden del día en el primer pleno ordinario que se ordene. Con carácter previo, el senador o la senadora será requerido a comparecer, en sesión pública, ante la comisión que la Mesa de las Cortes determine. El debate en la sesión plenaria se iniciará con la defensa de la solicitud por los grupos proponentes. Habrá turnos de intervención para el resto de grupos parlamentarios, y una vez finalizado el debate se procederá a la votación, que será pública por llamamiento. La revocación, para ser efectiva, requerirá la votación afirmativa de dos tercios de los miembros de la cámara y que no se produzca ningún voto negativo entre los miembros del grupo parlamentario proponente del senador o senadora. La revocación no alterará en ningún caso la adecuada representación proporcional, cubriéndose la vacante por el suplente o por la persona propuesta por el mismo grupo que propuso al revocado. En el Pleno celebrado el 16 de septiembre de 2016 se aprobó por unanimidad una resolución, presentada y firmada por los cinco grupos parlamentarios, en la que se instaba a la Sra. Rita Barberá, designada senadora territorial por el Grupo Parlamentario Popular, *«a renunciar al acta de senadora para salvaguardar la dignidad de la representación de las valencianas y valencianos».*

[2] Así, para la elección de las dos vicepresidencias de la Mesa, los diputados y diputadas podrán presentar a la Mesa varias candidaturas cerradas compuestas necesariamente por dos personas de diferente sexo. Resultará elegida para la vicepresidencia primera la persona de la candidatura más votada de un sexo diferente al de la presidencia de la Mesa. Para la vicepresidencia segunda resultará elegida la persona de la segunda candidatura más votada de sexo diferente al de la persona que ocupe la vicepresidencia primera. La misma fórmula se aplicará para la elección de las dos secretarías.

[3] El Grupo de Ciudadanos presentó en marzo de 2016 una Proposición de ley de modificación del Reglamento de Les Corts, para crear una comisión permanente no legislativa —la Comisión de Prevención y Lucha contra la Corrupción— específicamente destinada a analizar y combatir la corrupción, que agruparía las actuaciones de lo que hasta ahora eran comisiones de investigación puntuales, creadas *ad hoc*, y propiciaría un estudio y seguimiento global del fenómeno en la Comunitat Valenciana. En su seno podrían constituirse subcomisiones en las que se investigarían casos particulares de corrupción, cohecho, tráfico de influencias o prevaricación, con el fin de dirimir las responsabilidades políticas.

En Castilla y León, la renovada composición del Pleno, que tiene su lógico reflejo en la composición de las Comisiones de la Cámara, hace verosímil, probable incluso, la hipótesis de un empate en la votación de cualquier iniciativa. Una circunstancia que llevó a la Presidenta de las Cortes a dictar una Resolución, fechada el 6 de noviembre, *«por la que se dictan normas interpretativas sobre la aplicación en el Pleno de la Cámara de las previsiones del artículo 92.1 del Reglamento relativas a la repetición de las votaciones en caso de empate»*, para agilizar el procedimiento y evitar que los procuradores se equivoquen a la hora de votar sucesivamente[4].

Con el apoyo de todos los grupos se aprobó, en noviembre de 2016, una reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias para aplicar las disposiciones de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Se incluye en el Reglamento un nuevo Título, bajo la rúbrica «De la transparencia», que se ocupa de la publicidad activa, precisando la información que ofrecerá el Portal de Transparencia de la Junta y regulando el derecho de acceso a la información pública que obre en poder de la institución.

Desde septiembre de 2015 se tramita en la Asamblea de Extremadura una ambiciosa Propuesta de Reforma del Reglamento de la Cámara formulada por el Grupo Podemos Extremadura con tres objetivos: participación de la sociedad civil en la Asamblea, transparencia y control ciudadano de la actividad parlamentaria y de nuestros representantes, y potenciación de la capacidad de actuación de los grupos parlamentarios minoritarios.

Aunque no se trate de una modificación del Reglamento, parece obligada la referencia a la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de ILP y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, que reconoce el derecho de participación en el Parlamento gallego de todos los ciudadanos que gocen de la condición política de gallegos, regula la participación popular en la elaboración de las leyes que se tramiten en el Parlamento, abre la posibilidad de la participación popular en el impulso de la acción de gobierno mediante presentación de proposiciones no

[4] Dicho precepto dispone lo siguiente: *«Cuando se produjera empate en alguna votación, se repetirá ésta, y, si persistiera aquel, se suspenderá la votación durante el plazo que estime razonable el Presidente. Transcurrido el plazo y habiendo permitido la entrada y la salida de los Procuradores en el salón de sesiones, se repetirá la votación, y, si de nuevo se produjese empate, el dictamen, artículo, enmienda, voto particular o proposición de que se trate se considerará rechazado».* Con posterioridad, en febrero de 2016, el Pleno de las Cortes rechazaría la toma en consideración de una Propuesta de Reforma del Reglamento por la que se modifica el apartado 1 del artículo 92, presentada por el Grupo Mixto (por el procurador de IU, más concretamente), que pretendía que el posible empate se resolviera *«otorgando a los votos de cada formación un valor ponderado en relación con los votos que hubiera obtenido en las elecciones».* De esta manera se evitaría que las propuestas de la oposición, de quienes tienen el apoyo del 53,91 % de los votos, sean rechazadas en caso de empate por quienes representan a 220.000 electores menos.

de ley por la ciudadanía, regula la participación ciudadana en el control del Gobierno a través de la presentación de preguntas dirigidas a este e introduce la posibilidad de ejercitar el derecho de petición ante la Cámara a través de medios telemáticos.

En este punto, la experiencia de algunos Parlamentos pioneros o más audaces en este campo podría servir de referencia. En marzo de 2015 (al final de la anterior legislatura) las Cortes Valencianas aprobaron una reforma de su Reglamento para incluir un nuevo título (*del Parlamento abierto*[5]). Se crea la Comisión Permanente no Legislativa Especial de Participación Ciudadana para facilitar la participación ciudadana a través de los representantes legales de colectivos sociales y organizaciones acreditadas más importantes y representantes de corporaciones de derecho público; también de profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunitat Valenciana afectados o interesados por las iniciativas legislativas en tramitación, y tener así la oportunidad de expresar sus criterios y opiniones sobre la conveniencia, necesidad o contenido de aquellas antes de que, en su caso, sean aprobadas. La Mesa de las Cortes dará traslado a esta Comisión de aquellas iniciativas legislativas que deban seguir este procedimiento (se excluyen bastantes). Las sesiones de la Comisión Especial de Participación Ciudadana serán públicas, tendrán carácter informativo y sus conclusiones no serán vinculantes[6].

También el Parlamento de Cantabria pone a disposición del ciudadano un espacio —Parlamento Abierto— en el que poder participar en las decisiones y debates que se llevan a cabo en el Parlamento. Todo aquel que se registre podrá influir de manera activa en la toma de decisiones que se llevan a cabo en esta

[5] Con esa misma denominación existe en el Parlamento de Andalucía un espacio para la reflexión, el diálogo y la participación ciudadana (a través de canales como Facebook, Twitter, Youtube, retransmisiones en directo de las sesiones, consultas y sugerencias, etc.). Y en el art. 165 de su Reglamento se regulan las preguntas de iniciativa ciudadana: cualquier persona residente en Andalucía podrá formular preguntas para su respuesta oral al Consejo de Gobierno o a cada uno de sus miembros; se presentarán por escrito en el Registro General del Parlamento y, tras su examen, la Mesa ordenará su traslado a los Grupos parlamentarios si cumplen los requisitos de admisibilidad; para que estas preguntas puedan tramitarse en Pleno o en Comisión deberán ser asumidas por algún miembro de la Cámara; en cada sesión plenaria solo podrá formularse un máximo de cuatro de estas preguntas. Estas preguntas de iniciativa ciudadana también se han regulado en términos muy similares en el Parlamento de Canarias, que puso en marcha una plataforma de participación para abrir sus procesos legislativos a las aportaciones y sugerencias de los ciudadanos. Estos tienen la oportunidad de formular comentarios durante la tramitación de cada proyecto o proposición de ley, que serán trasladados a los diputados y grupos parlamentarios y podrán ser incorporados al texto final aprobado a través de las enmiendas presentadas por estos.

[6] La Resolución de Presidencia de carácter general 2/IX, por la que se regula la participación en el procedimiento legislativo previsto en el artículo 182 ter del Reglamento de les Corts, regula más concretamente este trámite: apertura de un plazo de propuestas de comparecencias por los grupos ante la Comisión Especial (antes de abrir el plazo de presentación de enmiendas); sustanciación de las comparecencias en la comisión permanente legislativa competente por razón de la materia; el tiempo de intervención en las comparecencias será de ocho minutos, tanto para el compareciente como para los miembros de los grupos parlamentarios, más un turno final de cuatro minutos.

institución, enviando sus propias aportaciones a la tramitación de los proyectos de ley (que se remiten a los grupos parlamentarios), puntuando en tiempo real las intervenciones de los parlamentarios, y podrá configurar de manera totalmente personalizada la manera en que quiera que el Parlamento de Cantabria le informe de los asuntos que le interesan. Además, si se vincula la cuenta de Twitter se pueden mostrar los tweets en las retransmisiones en directo.

También merecen una breve reseña otras decisiones o acuerdos de los órganos rectores de las asambleas autonómicas. Así, el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León adoptado en su reunión de 12 de febrero de 2016, por el que se establecen normas para el acceso del público y de los medios de comunicación a la sede de la Cámara y a las sesiones parlamentarias; normas que, por un lado, facilitan el acceso de ciudadanos y medios a la sede de la representación popular, pero que garantizan al mismo tiempo que se respeta el orden dentro del recinto de las Cortes para que la actividad parlamentaria pueda desarrollarse sin alteraciones, de forma fluida y ordenada. O el Acuerdo de la Mesa del Parlamento andaluz de 1 de junio de 2016, sobre los criterios generales para delimitar los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada a los efectos de la delegación de voto.

Cabe mencionar asimismo la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas de carácter general número 3/IX, de mayo de 2016, por la que se desarrolla el artículo 110 ter del Reglamento sobre el Portal de Transparencia y se establece el procedimiento de acceso a la información de Les Corts[7]. Y la Resolución supletoria de la Presidencia de las Cortes de Castilla La-Mancha de 1 de julio de 2015, reguladora de las comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno, que añade a la obligación de que los altos cargos declaren sus bienes y actividades al tomar posesión otra que afecta exclusivamente a los consejeros, consistente en comparecer ante la Comisión correspondiente de la Cámara para dar cuenta de sus intereses económicos y su patrimonio personal. Por cierto, las Cortes de Castilla-La Mancha acordaron recuperar el salario de los diputados autonómicos, bruscamente reducido la legislatura anterior.

[7] En Canarias ya se aprobó en marzo de 2015 una reforma del Reglamento de la Cámara para reforzar las exigencias de publicidad y transparencia. Las nuevas normas obligan a informar de los datos relativos a retribuciones e incompatibilidades de los diputados, y se regula su régimen de exclusividad y la declaración de sus bienes patrimoniales. Se modifica también el régimen de los debates y se introducen mejoras en la comisión de control de radiotelevisión.

3. REPERCUSIONES EN LA ACTIVIDAD DEL PARLAMENTO

3.1. LA INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD

El fraccionamiento de la representación parlamentaria se proyecta en primer lugar en los procesos de investidura, en la formación de los Ejecutivos autonómicos. El cambio en la composición de los Parlamentos determina un cambio de signo o color político de los gobiernos en siete Comunidades Autónomas. La investidura de los Gobiernos autonómicos vino precedida de acuerdos de investidura o pactos de legislatura a dos o tres bandas. Los candidatos no tenían asegurada la investidura, ni siquiera en segunda votación, y tuvieron que negociar para evitar que los demás grupos votasen en contra.

Por el momento, esos acuerdos han dado estabilidad a los Gobiernos, que con más o menos apuros siguen al timón. De hecho, pese a tratarse casi siempre de pactos de investidura y no de legislatura, no se ha presentado hasta la fecha ninguna moción de censura ni se ha contemplado seriamente la opción de una disolución anticipada. Y lo cierto es que no se han registrado demasiadas turbulencias en las relaciones entre los partidos que suscribieron esos acuerdos. Desencuentros sí, naturalmente, pero sin un propósito claro de romper la baraja[8]. La excepción que confirma la regla es, como ya adelantamos, la ruptura del gobierno de coalición CC-PSOE en Canarias, a finales de 2016. Se pone fin así a una fórmula que había garantizado la gobernabilidad durante cinco años y medio. Coalición Canaria asumió la tarea de gobernar en solitario la Comunidad, con el apoyo puntual del PP, que se comprometió a respaldar aquellas decisiones que casaran con su programa electoral.

3.2. LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Se incrementan de forma exponencial las dificultades para aprobar los Presupuestos**.** De hecho, al finalizar el año 2015 aún no se habían aprobado presupuestos para 2016 en siete Comunidades (Aragón, Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias, Cataluña, Murcia y Navarra). En el caso de Aragón, Navarra y Murcia los presupuestos se aprobaron a finales de enero o principios de febrero de 2016.

En Extremadura no se pudo aprobar Ley de Presupuestos para el ejercicio 2016, al no contar el Gobierno con ningún apoyo distinto al del grupo que lo sustenta. En noviembre los tres grupos de la oposición votaron favorablemente

[8] En Asturias IU dejó de apoyar a finales de 2016 al Gobierno socialista de Javier Fernández, que fue investido en su día con sus votos. Y en Castilla La-Mancha Podemos ha dado por roto su compromiso de apoyar en las Cortes regionales al Ejecutivo socialista, pero es inimaginable un acuerdo con el PP para presentar una moción de censura.

una enmienda a la totalidad presentada por Podemos, de modo que comenzó el año 2016 con los presupuestos prorrogados (los elaborados por el Gobierno del PP para el ejercicio 2015), hasta la entrada en vigor de la Ley 3/2016, de 7 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016.

En Asturias, el propio Gobierno retiró el proyecto de ley de presupuestos y se prorrogaron los vigentes ante la situación de bloqueo y de duro enfrentamiento entre el Gobierno del PSOE y Podemos (una agria polémica en la que el Presidente del Principado retó a Podemos y a la «derecha» a presentar una moción de censura o forzar una nueva convocatoria electoral). La reforma del impuesto de sucesiones, estableciendo unos baremos progresivos a partir de 150.000 euros, y la creación de tributos ambientales logró que IU comprometiera su apoyo al presupuesto. Pero los demás grupos presentaron enmiendas a la totalidad, lo que provocó la retirada del proyecto y la aprobación de un Decreto por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado para 2015 durante el ejercicio de 2016. Con posterioridad se aprobaría la Ley 2/2016, de 1 de julio de 2016, de medidas financieras y de gestión presupuestaria.

En Cataluña el proyecto de Ley de Presupuestos para 2016 fue rechazado al aprobarse en junio de 2016 las enmiendas a la totalidad de devolución, y se prorrogaron por segundo año consecutivo.

Esas dificultades se redoblaron a la hora de aprobar los presupuestos para el ejercicio de 2017. La prolongación de la interinidad propia de un Gobierno en funciones impidió la aprobación del techo de gasto hasta finales de 2016, y acabó el año sin que el Gobierno de la nación hubiera aprobado su proyecto de ley de presupuestos. Esa demora explica en buena medida el retraso en la elaboración de los proyectos de presupuestos por los Gobiernos autonómicos y la prórroga de los anteriores en algunas Comunidades. Porque es el Gobierno de España el que tiene que fijar los parámetros imprescindibles para elaborar el presupuesto de cada Comunidad Autónoma (en especial, la cuantía de las entregas a cuenta que va a recibir del modelo de financiación autonómica y los objetivos de déficit y deuda pública asignados a cada Comunidad, que se acordaron el 22 de diciembre en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera). Solo en Navarra (Ley Foral 24/2016, de 28 de diciembre), en Canarias (Ley 3/2016, de 29 de diciembre), en Valencia (Ley 14/2016, de 30 de diciembre) y en Asturias (Ley del Principado de Asturias 6/2016, de 30 de diciembre[9])

[9] A diferencia del año anterior, los Presupuestos para 2017 fueron aprobados con los votos a favor del PP y de Ciudadanos, tras concluir sin acuerdo las negociaciones con IU y Podemos, que presentaron sendas enmiendas a la totalidad.

se aprobaron a tiempo los presupuestos. Aunque también es verdad que en algunos casos se han aprobado en las primeras semanas de 2017[10].

En Castilla y León, 2016 concluyó sin que las Cortes aprobasen la Ley de Presupuestos para el próximo ejercicio, y en el momento en el que se escriben estas líneas no se ha cerrado aún el anteproyecto. El Consejo de Gobierno aprobó el 29 de diciembre el decreto por el que se regulan las condiciones de la prórroga al ejercicio de 2017 de los Presupuestos Generales de la CACYL para 2016. Lo mismo habían hecho poco antes el Gobierno de Aragón, ese mismo día el Consejo de Gobierno de La Rioja y un día después la Comunidad de Madrid.

3.3. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Es notorio el mayor protagonismo de la oposición a la hora de fijar la agenda legislativa. Ya no resulta tan excepcional la toma en consideración y aprobación de Proposiciones de Ley promovidas por los grupos de la oposición, en unos casos por consenso y en otros contra el criterio incluso del Gobierno o del grupo que le presta apoyo (ya no funciona el rodillo o la guillotina). El clima ha cambiado y eso provoca situaciones inéditas. De un Parlamento encorsetado, sin sorpresas, en el que se rechazaban sistemáticamente todas las propuestas de los grupos de la oposición (ni siquiera se tomaban en consideración, no superaban ese filtro), a un Parlamento más vivo, que pone en aprietos al Gobierno de turno. Se impone una nueva dinámica que se caracteriza por los pactos de «geometría variable»: las iniciativas se sacan adelante con diferentes socios.

Valga como muestra lo ocurrido con la Proposición de Ley 2/2016, de transparencia, de acceso a la información pública y de participación de la Comunidad de Madrid, promovida por el Grupo Socialista. Ante la manifestación de un criterio desfavorable por parte del Gobierno, la Mesa acordó en marzo de 2016 no admitir ese veto a su tramitación al considerar que toda reestructuración administrativa comporta un coste que sería mínimo en el montante global del presupuestos al margen de la existencia de técnicas para limitarlo. Y la Proposición fue tomada en consideración finalmente por el Pleno[11]. También se aprobó en

[10] Sirvan de muestra la Ley 1/2017, de 9 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2017, y la Ley 1/2017, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2017. En esta última Comunidad, el Pleno de la Asamblea aprobó los presupuestos el 24 de enero de 2017, gracias a la abstención del Grupo Popular y de la diputada de Ciudadanos.

[11] El Pleno de Asamblea tomó igualmente en consideración otras proposiciones de ley promovidas por la oposición: una sobre publicidad y comunicación institucional y otra relativa a la gratuidad de los libros de texto (ambas de Ciudadanos), otra sobre violencia de género (de Podemos), y otra sobre derechos de las personas en el proceso final de la vida (del Grupo Socialista). Y aprobó, por ejemplo, la Proposición de Ley de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación (ahora Ley 2/2016, de 29 de

mayo una iniciativa similar del Grupo Socialista en la Asamblea de Murcia. Una Asamblea que también aprobó por iniciativa de la oposición, y con el voto en contra del Grupo Popular, la Ley 3/2016, de 21 de marzo, para el Funcionamiento Pleno del Hospital Santa María del Rosell, que autorizaba la reapertura del citado hospital. En Cantabria, por poner otro ejemplo, la Ley 3/2016, de modificación de la Ley de Régimen jurídico del suelo para regular el realojo y retorno tras operaciones urbanísticas, fruto de una Proposición de Ley del Grupo Popular, se aprobó con los votos de los principales grupos de la oposición, PP y Podemos, y la abstención de Ciudadanos y los grupos que sostienen al Gobierno (PRC y PSOE).

Pero la tónica general, no nos engañemos, sigue siendo el rechazo de la iniciativas de la oposición y todavía nos encontramos, en esa línea, con algunos tics heredados del pasado. Es ilustrativo en este sentido el episodio que se vivió en el Parlamento de Andalucía en relación con la tramitación de dos Proposiciones de Ley. En septiembre de 2015, la Mesa no admitió a trámite una Proposición de Ley relativa a medidas tributarias en el Impuesto sobre sucesiones y donaciones en Andalucía, y otra de Cuentas Claras y Abiertas para la Administración Pública Andaluza, presentadas respectivamente por los Grupos Popular y Podemos. El Consejo de Gobierno se había opuesto a la tramitación de estas proposiciones afirmando que la primera conllevaba una disminución de los ingresos presupuestarios, y que la segunda suponía un incremento de los créditos, aunque ambas proposiciones diferían al año 2016 su aplicación y no afectaban por tanto al ejercicio de 2015. En la Mesa se produjo un empate (por un lado, los tres miembros del PSOE y, por otro, tres representantes de PP, Podemos e IU; el de Ciudadanos se abstuvo), por lo que no fueron admitidas en un primer momento. Tras un informe del Letrado Mayor en el que se rechazaba la posibilidad de que el Consejo de Gobierno se opusiera a la tramitación, el Presidente del Parlamento dictó una resolución el 30 de septiembre, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, sobre el significado de la expresión *«antecedentes necesarios»* de los artículos 109.1 y 123 del Reglamento, en la que entendía que existía una laguna reglamentaria, ya que dichos preceptos no aclaraban cuáles eran los antecedentes que debían acompañar a los textos articulados, y acordaba que las Proposiciones debían incluir en la Exposición de Motivos las razones, es decir, los fines y objetivos del cambio normativo, la glosa de sus principales innovaciones y el cálculo estimado del coste que supondría su aprobación. Todo ello fue considerado por la oposición como un intento de obstaculizar la tramitación de sus iniciativas al no tener garantizada el Grupo Socialista la mayoría para rechazarlas. La Mesa del Parlamento de Andalucía,

marzo), impulsada por los Grupos Socialista y Podemos, con el voto en contra del grupo Popular. En cambio, la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual, tuvo su origen en un proyecto de ley.

en sesión celebrada el día 5 de octubre de 2015, mostró finalmente su discrepancia con la interpretación del Consejo de Gobierno en el sentido de que la Proposición de Ley relativa a las medidas tributarias en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en Andalucía implicase una disminución de los ingresos presupuestarios y acordó su tramitación por el procedimiento de urgencia. Finalmente no fueron tomadas en consideración por el Pleno celebrado el 21 de octubre.

Este pulso entre el Gobierno y el Parlamento, que a escala nacional ha dado pie al planteamiento de dos conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, se ha escenificado también en otras Comunidades Autónomas.

3.4. EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO

Con este insólito escenario de gobiernos que no cuentan con una mayoría clara para sacar adelante sus iniciativas, quien gana, de entrada y por encima de cualquier otra consideración, es el Parlamento autonómico, que deja de ser un apéndice del Gobierno y pasa a ser el centro de gravedad de la vida política, a cobrar protagonismo. En este orden, son muchas las novedades derivadas de la ausencia de mayorías absolutas.

Una de ellas es el reforzamiento del papel del Parlamento en el control político del recurso al **decreto-ley** por parte de los Gobiernos autonómicos, porque ya no se puede dar por descontada su convalidación por una Asamblea en la que el Gobierno no tiene garantizada la mayoría necesaria. De hecho, ya se rechazó por primera vez esa convalidación en Andalucía**.** En concreto, la del Decreto-ley 4/2015, de 27 de agosto, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 6/1985, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, que posibilitaba el reconocimiento a los funcionarios de la Junta de los servicios prestados como personal interino para computar la antigüedad en los concursos de traslado y promoción interna, en aplicación de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, que obliga a reconocer el tiempo de experiencia previa. El 23 de septiembre de 2015, el Parlamento rechazó por 48 votos a favor, 47 en contra y 15 abstenciones su convalidación. Finalmente, el problema se encauzó a través de una Proposición de Ley del Grupo Socialista que se tramitó por vía de urgencia.

En cualquier caso, son muchos más los Decretos-leyes que, una vez convalidados, se acaban tramitando como proyectos de ley, posibilitando de ese modo la introducción de modificaciones en su contenido

Otra novedad es la eclosión de las **comisiones de investigación.** La aritmética parlamentaria facilita la creación de estas comisiones. En la Asamblea de Madrid se constituyó una comisión parlamentaria de investigación sobre la corrup-

ción política y otra de estudio sobre la auditoría del endeudamiento de la Comunidad de Madrid. En Andalucía se aprobó, en septiembre de 2015, la creación de una Comisión de investigación sobre subvenciones a la Formación Profesional para el Empleo. En las Cortes de Castilla-La Mancha se constituyó, en 2016, una Comisión de Investigación en torno al vertedero de neumáticos de Seseña (Toledo), impulsada por el Grupo de Podemos.

En la Comunidad Valenciana, el Pleno de las Cortes aprobó en julio de 2015 la creación de una Comisión de Investigación del Accidente en la Línea 1 del Metro de Valencia del 3 de julio de 2006. Después de un año de trabajo se elaboró un dictamen, que fue aprobado en comisión y después por el Pleno, con el voto en contra del Grupo Popular. El dictamen aprobado señala que el accidente, en el que murieron 43 personas, era *«previsible y evitable»*, y señala un total de 13 responsables políticos por su gestión del Metro y del accidente. En septiembre de 2016 se constituyó la Comisión de investigación sobre la actividad de la empresa pública CIEGSA, la mercantil encargada de la construcción de los centros escolares.

También se crearon dos Comisiones de investigación en el Parlamento de La Rioja: una en relación con la gestión económica de la Consejería de Presidencia de 2003 a 2015 y otra sobre la aprobación en 2013 del Plan General Municipal de Villamediana de Iregua por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, y que había supuesto la legalización de las edificaciones levantadas en 69 parcelas rústicas, entre las que se encontraba la vivienda de Pedro Sanz, Presidente de la Comunidad entre 1995 y 2015. En Asturias han sido tres las Comisiones de investigación creadas en esta legislatura: una sobre listas de espera en la sanidad asturiana (noviembre de 2015), solicitada por el Grupo Podemos Asturies; otra, impulsada por diputados de Foro Asturias y PP, sobre la oleada de incendios acaecidos en Asturias en diciembre de 2015 (febrero de 2016), y una tercera sobre la gestión y actividad desarrollada por la empresa pública Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones (marzo de 2016), a instancia del Grupo Popular.

En la Asamblea de Murcia son cinco las Comisiones de investigación activas al finalizar 2016: la relativa al aeropuerto de Corvera; la de la Desalinizadora de Escombreras; la que se ocupa de la Urbanización Novo Carthago; la relativa a la Televisión Pública Regional, y la del Auditorio de Puerto Lumbreras, que estudia (en paralelo a la justicia) la presunta comisión de los delitos de fraude, malversación y falsedad por el Presidente de la Comunidad Autónoma, cuando era Alcalde de aquella localidad.

En Castilla y León se crearon en un corto espacio de tiempo, en los primeros meses de la nueva legislatura, dos comisiones de investigación, las primeras desde 1997. En octubre de 2015 se constituyó la Comisión de Investigación sobre todo el procedimiento de adjudicación e implantación de parques eólicos

en Castilla y León, cuya creación fue promovida por el Grupo Socialista, y aceptada al no haber mostrado su oposición ningún grupo en el plazo establecido. Y poco después, en noviembre, se constituyó la Comisión de Investigación sobre los repetidos sobrecostes, el estado actual de su infraestructura, las modificaciones de las adjudicaciones y el presupuesto final del Hospital Universitario de Burgos, promovida por el Grupo de Podemos y el Mixto.

Los trabajos de la Comisión que investiga la «trama eólica» han estado marcados desde un principio por la polémica. Por un lado, la derivada de la negativa de la Agencia Tributaria y la Fiscalía Anticorrupción a facilitar el informe antes citado que destapaba el posible cobro de comisiones ilegales por altos cargos de la Consejería de Economía y Empleo por un importe de más de 100 millones de euros. Una negativa que se fundaba en el carácter reservado del documento, que ya estaba en manos de la Fiscalía. Por otro, la provocada por las declaraciones de los representantes de la oposición, que vienen acusando al grupo mayoritario de torpedear y ralentizar el ritmo de los trabajos, aplazando las comparecencias y dificultando el acceso a la documentación. De hecho, está virtualmente paralizada y no se ha reunido en todo el año 2016.

Pero la noticia no radica solo en la creación de estas comisiones en las Cortes de Castilla y León. También encontramos novedades en la regulación de su funcionamiento. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70.3 del Reglamento, todas las sesiones y trabajos de las comisiones de investigación son secretos. Pero la Presidenta de las Cortes, ante la solicitud planteada por las comisiones ya constituidas y por los Grupos Parlamentarios, dictó el 27 de noviembre de 2015, con el parecer favorable unánime de la Mesa y de la Junta de Portavoces, una Resolución por la que se dictan normas sobre el carácter secreto de las sesiones y los trabajos de las comisiones de investigación. En dicha Resolución, que será de aplicación a las comisiones ya creadas, se sostiene que esa regla no resulta adecuada en relación con las comparecencias o con el debate de sus conclusiones, y de hecho no suele establecerse en la actualidad en los ordenamientos parlamentarios españoles. En su parte dispositiva, la Resolución establece que las comparecencias serán secretas solo cuando sea necesario para garantizar el cumplimiento de los fines de la comisión o para proteger los derechos fundamentales de terceros u otros bienes jurídicos y así lo acuerde la Mesa. En los demás casos serán abiertas y podrán asistir los medios de comunicación. También será pública la sesión plenaria en la que se debata el dictamen con las conclusiones formuladas por la comisión, salvo acuerdo en sentido contrario del Pleno por mayoría absoluta o de la Presidencia de la Cámara, a

propuesta de la propia comisión y con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces[12].

Lo mismo sucede con otro tipo de iniciativas de control o de participación en la dirección política de la Comunidad: ha dejado de ser noticia la aprobación de Proposiciones no de Ley (PNL) o mociones consecuencia de interpelaciones promovidas por grupos de la oposición. En la sesión celebrada el día 30 de junio de 2016, el Pleno del Parlamento de La Rioja aprobó por unanimidad una Proposición no de Ley, presentada por diputados de los Grupos Socialista, Podemos La Rioja y Ciudadanos, y apoyada finalmente por el Grupo Popular, que exigía al Gobierno de La Rioja que respondiese a las preguntas y las solicitudes de información que le formulen los diputados del Parlamento regional en tiempo y forma, atendiendo de manera exacta a la información solicitada

En nuestra Comunidad, el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en sesión celebrada el día 7 de junio de 2016, aprobó una Resolución relativa a la Moción formulada por el Grupo de Podemos sobre política general en materia de participación ciudadana, consecuencia de la Interpelación formulada por dicho Grupo, en la que se insta a la Junta a presentar un proyecto de ley que reforme la ley reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular para rebajar el número de firmas necesarias para promoverla a 15.000; también aprobó otra PNL presentada por el Grupo de Ciudadanos, para instar a la Junta de Castilla y León a solicitar del Gobierno de la Nación el cambio normativo que incluya la responsabilidad patrimonial subsidiaria de los partidos políticos en los casos de corrupción de sus miembros; y otra moción formulada por Podemos sobre política general en materia de promoción de igualdad de la mujer.

Es más, de las 57 propuestas de resolución aprobadas por el Pleno de las Cortes de Castilla y León tras el Debate de Política General celebrado a finales de junio de 2016, 15 fueron promovidas por Ciudadanos, 7 por el Grupo Mixto, 4 por Podemos y 1 por el Grupo socialista (27 en total, casi la mitad; el PP consiguió aprobar todas las suyas) y 22 de ellas obtuvieron el respaldo de toda la Cámara, de la totalidad de los procuradores[13].

---

[12] Además, los procuradores que sean miembros de una comisión de investigación podrán disponer de copia o reproducción de la documentación facilitada a la comisión, siempre que no sea reservada o secreta en virtud de disposición legal o por afectar al contenido esencial de derechos o libertades constitucionalmente reconocidos, en cuyo caso el procurador podrá conocer la documentación y tomar notas de esta, pero no obtener copia o reproducción de la misma.

[13] Más extraño sin duda fue el resultado del debate del estado de la región celebrado en octubre de 2016 en las Cortes de Castilla-La Mancha: ni el PSOE ni el PP consiguieron el respaldo necesario para aprobar alguna de sus siete iniciativas, mientras que Podemos, que solo cuenta con dos diputados, logró sacar adelante dos de sus propuestas, una de ellas con el apoyo de los socialistas y la segunda por unanimidad (la resolución respaldada por los 33 diputados de la Cámara insta al Gobierno regional a elaborar una ley contra la violencia machista y otra ley de diversidad afectivo-sexual que garantice la igualdad de derechos del colectivo LGTBI y el respeto a todas las identidades y orientaciones afectivo-sexuales).

4. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

En consonancia con el cambio de coordenadas políticas que hemos descrito, la actividad legislativa se ha centrado en cuatro ámbitos o ejes:

A) La adopción de **medidas de choque de carácter social,** para atender las necesidades básicas de los segmentos de población más vulnerables. Ese es el contenido de varias leyes de emergencia ciudadana, que garantizan una renta básica de ciudadanía, o destinadas a facilitar el acceso a la vivienda o a combatir la pobreza energética, y normas que regulan la intervención administrativa en los procesos de ejecución hipotecaria o desahucio (que prevén, por ejemplo, la suspensión de los lanzamientos, mientras se adoptan otras medidas que permitan a los deudores renegociar sus deudas hipotecarias).

Sirvan de ejemplo el Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, de acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana —cuya vigencia fue suspendida tras la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno de la nación, la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana—; la Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana; la Ley 4/2016, de 15 de abril, de regulación de los procedimientos de emergencia ciudadana en la Administración de la Región de Murcia (modificada poco después por la Ley 13/2016, de 13 de julio); la Ley Foral 22/2016, de 21 de diciembre, sobre los derechos de las personas más desfavorecidas al acceso a una vivienda digna; la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, que regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada; la Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada de las Islas Baleares, y la Ley 7/2016, de medidas extraordinarias contra la exclusión social aprobada por la Asamblea de Extremadura (previa tramitación como proyecto de ley del homónimo Decreto-Ley 1/2016, de 10 de mayo)[14].

En Aragón, el Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, dio lugar, una vez convalidado, a la aprobación de dos leyes: la 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón, y la 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público

[14] Entre las medidas extraordinarias destinadas a atender las necesidades básicas de personas y colectivos especialmente vulnerables y favorecer su inclusión social podemos destacar la universalización de la atención sanitaria en el ámbito territorial de Extremadura, la modificación del procedimiento de acceso al derecho a la Renta Básica de Inserción de Extremadura, un paquete de ayudas excepcionales destinadas a cubrir situaciones de emergencia social; la garantía del derecho subjetivo a los suministros de mínimos vitales de luz, agua y gas, y las destinadas a facilitar el acceso a las viviendas de promoción pública.

de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.

B) Las **medidas de regeneración democrática,** que ya estaban presentes en prácticamente todos los acuerdos de investidura y se han plasmado en nuevas leyes de transparencia, buen gobierno y acceso a la información, que definen nuevos espacios y herramientas de participación ciudadana.

Sirva como botón de muestra la Ley 18/2015 de 23 de diciembre, de Cuentas Abiertas para la Administración Pública Extremeña, que profundiza en la regulación de la transparencia administrativa contenida en la Ley del Gobierno Abierto de Extremadura de 2013 y declara *«como abiertas y accesibles, a través de los correspondientes portales de transparencia, todas las cuentas bancarias abiertas en entidades financieras, de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura».* También la Ley Foral 16/2016, de 11 de noviembre, permite a cualquier ciudadano acceder a las cuentas que la Administración Foral y demás entes del sector público tienen abiertas en entidades bancarias.

En esa línea se inscriben también tres de las leyes aprobadas en la presente legislatura por las Cortes Valencianas: la Ley de Cuentas Abiertas para la Generalitat Valenciana; la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, y la Ley 8/2016, de incompatibilidades y conflictos de intereses de los cargos públicos no electos. Y las aprobadas en otras Comunidades, como la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, que prevé la existencia de un registro de grupos de interés; la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia, o la Ley 7/2016, de 28 de mayo, de reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia, que introduce nuevas fórmulas de «Gobierno Abierto». O la Ley de altos cargos de Castilla y León.

En relación con el control, el pluralismo y la independencia de las televisiones públicas autonómicas, no pinta mal, sobre el papel al menos, la Ley 4/2016, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (CARTV). Se apuesta por reforzar la profesionalidad, independencia, transparencia y representatividad de los órganos rectores de la Corporación con una serie de medidas, como el nombramiento parlamentario (por mayoría cualificada), y tras la correspondiente audiencia pública, del Director General, la reducción del número de miembros del Consejo de Administración, que también se someterán al trámite de una previa comparecencia parlamentaria, y la presencia en el Consejo, con voz pero sin voto, de todos los partidos con representación parlamentaria.

C) La **reforma del sistema electoral**. Las fuerzas políticas que se consideran «damnificadas» por el sistema electoral han reclamado, en algunos casos como condición para suscribir un acuerdo de investidura, la reforma de algunos aspectos de la regulación vigente. Así, en la Región de Murcia, se aprobó, con la intención de reforzar la proporcionalidad del sistema, la Ley 14/2015, de 28 de julio, que fue impulsada por Ciudadanos y contó con el apoyo del resto de fuerzas parlamentarias salvo el PP, que acabó sumándose al acuerdo en el tramo final de su tramitación. Entre las modificaciones más relevantes cabe destacar la creación de una única circunscripción, en lugar de las cinco existentes hasta ahora, y la rebaja de la barrera electoral del 5 % al 3 %. Con ese mismo objetivo, Ciudadanos ha impulsado diversas iniciativas en otros Parlamentos[15]. Y también lo han hecho otros grupos. En Asturias concretamente los Grupos Socialista, de Izquierda Unida y de Ciudadanos presentaron una Proposición de reforma de la Ley del Principado de Asturias 14/1986 sobre el régimen de elecciones a la Junta General, que fue tomada en consideración sin votos en contra. Y una propuesta para reformar la Ley Electoral de Baleares fue promovida por el grupo MES. Mención aparte merece la Proposición de Ley Electoral de Cataluña presentada por el Grupo Catalunya Sí que es Pot en mayo de 2016.

D) La **derogación de algunas leyes polémicas aprobadas por la anterior mayoría** cuando se ha producido un cambio de gobierno. Resulta paradigmática en este sentido la experiencia de las Islas Baleares. De entrada, la Ley 8/2015, de 16 de octubre, derogó la controvertida Ley 9/2013 sobre el uso de los símbolos institucionales de las Illes Baleares, que fue aprobada en su día sin consenso político y social en el contexto del conflicto por la implantación del trilingüismo en la enseñanza. Un poco más tarde, con la Ley 1/2016, de 3 de febrero, se recuperó la redacción originaria de la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística de las Islas Baleares, que había sido modificada mediante la Ley 9/2012, de 19 de julio. Mediante otra Ley, la 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears y de medidas de impulso del turismo sostenible, se crea un nuevo tributo que grava las estancias que una persona física realice en cualquier establecimiento turístico de Baleares, con lo que se recupera también la llamada «ecotasa» implantada en 2001. Y finalmente la Ley 6/2016, de 22 de abril, derogó la Ley 9/2014, de 29 de septiembre, por la cual se establece y regula la protección de la maternidad.

[15] Me refiero a la Proposición de reforma de la Ley Electoral (Ley 3/1991) de La Rioja y a la Proposición de Ley para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León, que incluye novedades como la reducción de gastos, una campaña electoral de 10 días, el endurecimiento de las incompatibilidades, la intervención de los afiliados de los partidos políticos en la elección de sus candidatos a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, y la sustitución temporal de procuradores. Ambas iniciativas fueron tomadas en consideración con el apoyo del Grupo Popular.

En la Comunidad Valenciana se derogó la Ley 6/2015, de 2 de abril, de reconocimiento, protección y promoción de las señas de identidad del Pueblo Valenciano, que fue aprobada justo antes de las elecciones autonómicas; y se aprobó la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat[16].

E) Diversos Parlamentos autonómicos (los de Aragón, Murcia y Baleares[17]) han presentado **Proposiciones de ley ante el Congreso** (5 en 2016 y 1 en la segunda mitad del 2015). O han solicitado al Gobierno de la nación la adopción de proyectos de ley. No se ha registrado ninguna **Proposición de reforma de Estatuto de Autonomía,** si bien está pendiente desde la X Legislatura la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias), y desde la IX la Propuesta de reforma de la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana[18], que ya superó en octubre de 2016 el trámite del debate de totalidad con el voto favorable de 298 diputados. Por otra parte, en enero de 2016 se puso en marcha en las Cortes Valencianas una Comisión especial de Estudio sobre la posibilidad de una amplia reforma del Estatuto de Autonomía, incluyendo la reforma del sistema electoral. Y se está tramitando en la Asamblea de Madrid un Proyecto de ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la inclusión de Medidas en Materia de Regeneración Democrática[19].

Tampoco se han presentado por parte de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas **propuestas de reforma de la Constitución**. Sigue pendiente, eso sí, la Proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la CE, ya presentada en la X Legislatura por la Junta General del Principado de Asturias (todavía no se ha fijado fecha para el debate de toma en consideración).

---

[16] A las dos citadas en el texto cabría añadir la Ley 1/2016, de 29 de marzo, por la que se deroga la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid (Ley 5/2012, de 20 de diciembre), que permitía construir viviendas unifamiliares en suelo rústico.

[17] El Pleno de la Asamblea de Madrid tomó en consideración en diciembre de 2016 la Proposición de ley de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, para la modificación de la LOREG para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad.

[18] Se propone una nueva redacción, que sería la siguiente: *«1. La inversión del Estado en la Comunitat Valenciana, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, será equivalente al peso de la población de la Comunitat Valenciana sobre el conjunto del Estado por un periodo de siete años. 2. Con esta finalidad se constituirá una comisión integrada por la administración estatal y autonómica»*.

[19] Publicado en el BOAM núm. 63 de 2-6-2016, pp. 6987- 6990. Entre las propuestas incluidas en el proyecto destacan la reducción del número de Diputados de la Asamblea, la creación de circunscripciones electorales de ámbito inferior a la provincia, la eliminación del aforamiento de diputados y consejeros del gobierno, la limitación de los mandatos del Presidente de la Comunidad y el desbloqueo de las listas electorales.

5. OTRAS INSTITUCIONES PROPIAS

Por lo que concierne a los **órganos auxiliares** que se sitúan en la órbita de los Parlamentos, prosigue en algunas Comunidades Autónomas la tendencia a su reducción o desmantelamiento, con el pretexto de la reducción del gasto público. Así, los Consejos Consultivos de Madrid y Extremadura han sido suprimidos, siendo sustituidos por comisiones jurídicas asesoras con una composición profesional.

En Extremadura, con el apoyo de los socialistas y de Podemos, la Asamblea aprobó la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, relativa a la supresión del Consejo Consultivo de Extremadura, una medida prometida por Fernández Vara cuando todavía era líder de la oposición por el «sustancial» ahorro que supone la supresión de un órgano con un presupuesto anual de algo más de 1 millón de euros (sobre los más de 5.000 a que asciende el presupuesto de la Comunidad). Esta Ley derogó la Ley del Consejo Consultivo de Extremadura de 2001, creando en su lugar la Comisión Jurídica de Extremadura *«como órgano colegiado integrado en la administración autonómica y con una composición profesional y no política»* (EM), con unas funciones muy similares. Está compuesto por el presidente y cinco vocales en régimen de dedicación exclusiva, nombrados en su totalidad por el Gobierno de Extremadura por un período de cinco años (renovable por otros 5) entre funcionarios de carrera con más de diez años de servicio activo, y sin que en un periodo anterior a su nombramiento de diez años hayan ocupado un cargo público o de naturaleza eventual. Y se integra dentro de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, aunque tiene reconocida *«autonomía orgánica y funcional»* en el ejercicio de sus funciones[20].

En la Comunidad de Madrid se aprobó la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo, *«a pesar de la encomiable y rigurosa labor que ha desempeñado y con el fin de racionalizar la Administración con un menor*

[20] La organización y el funcionamiento de esta Comisión Jurídica se regula mediante el Decreto de la Junta de Extremadura 3/2016, de 12 de enero, de modificación del Decreto por el que se regula el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura de 2009. Sus vocales fueron designados mediante el Decreto 13/2016, de 23 de febrero. El último Presidente del Consejo Consultivo impugnó en la jurisdicción contencioso-administrativa la resolución de la Consejería de Hacienda y de Administración Pública que ordenaba su cese. Este recurso fue desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura mediante una Sentencia fechada el 10 de octubre de 2016. A juicio de la Sala, la Ley aprobada en 2015 puede derogar válidamente la Ley de creación del Consejo de 2001 (*«Se trata en definitiva de un poder de autoorganización legislativo. De innovación política sin más. Cierto es que el art. 45 del EAExt atribuye al Consejo una serie de competencias, pero ello será siempre que se desarrolle por Ley y el Legislador entienda que debe crearse atendiendo a motivos de oportunidad u otros de índole presupuestario. Eso ocurre sin más en el resto de Entes Estatutarios (Consejo de Cuentas, Personero del Común, Consejo Económico y Social). A diferencia de las Asambleas, del Presidente o del órgano de Gobierno, que sí son obligatorios, el resto sólo son desarrollados y existentes "de facto" si una Ley lo aprueba y, por el contrario, habrá que entender como ha sucedido en este caso que dejan de hacerlo si la voluntad popular así lo dictamina de manera legal»*).

coste para los ciudadanos» (Preámbulo). La función consultiva pasa a ser ejercida por los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid mediante la creación de una Comisión Jurídica Asesora.

En Navarra la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, redujo el número de sus miembros de 7 a 5, elegidos todos ellos por el Parlamento. En Castilla-La Mancha, la propuesta de Podemos para reformar la Ley del Consejo Consultivo para eliminar los miembros natos de este órgano: expresidentes del Gobierno, de las Cortes y del TSJ con más de 6 años de ejercicio, obtuvo en octubre de 2015 el voto favorable de la mayoría de la Cámara gracias al apoyo del PP, que había presentado una iniciativa similar, si bien no llegó a aprobarse porque la reforma de esta ley requiere una mayoría cualificada de 3/5.

No faltan, sin embargo, iniciativas que apuntan en la dirección contraria, como la Proposición de Ley, presentada en marzo de 2016 por el Grupo de Podemos La Rioja, de Restitución del Defensor del Pueblo Riojano, cuya actividad quedó en suspenso en 2013.

Con esta breve referencia a los órganos auxiliares que completan la arquitectura institucional de las Comunidades Autónomas pongo punto final a este repaso, que no pretendía ser exhaustivo ni mucho menos, a las novedades más destacadas que se han registrado en el ecosistema político autonómico y que han alterado sustancialmente la forma de gobierno, poniendo freno a la perversa deriva presidencialista que venía corrompiendo el sistema de pesos y contrapesos propio de un régimen parlamentario.

revista jurídica de Castilla y León

NÚMERO 42. MAYO 2017
ISSN: 2254-3805
CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

FORMA DE GOBIERNO Y MEDIDAS DE MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

FORM OF GOVERNMENT AND REFORMS TO IMPROVE DEMOCRATIC QUALITY IN CASTILLA Y LEÓN

Augusto Martín de la Vega

Universidad de Salamanca

RESUMEN

La categoría constitucional de la forma de gobierno, gracias a su complejidad conceptual, resulta útil para analizar la evolución del equilibrio de poderes en las Comunidades Autónomas. En la mayoría de ellas no se han producido modificaciones significativas en su esquema institucional básico y sin embargo, desde el último ciclo electoral, el cambio en el sistema de partidos ha originado una nueva dinámica política que contrapesa las tendencias «presidencialistas» y que está produciendo un fenómeno de «reparlamentarización» de la forma de gobierno. En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, este fenómeno se entrecruza con un frustrado proceso de reforma estatutaria y un ambiguo e insuficiente proceso de mejora de la calidad democrática de su sistema representativo que sin embargo puede afectar en algún aspecto a la forma de gobierno.

Palabras clave: *Forma de gobierno, parlamentarización, presidencialización, diseño institucional, calidad democrática, Comunidades Autónomas, limitación de términos.*

ABSTRACT

The constitutional concept of the form of government, thanks to its conceptual complexity, it's useful to analyses the evolution of the balance of powers in the in the infra state level of government in the decentralized Spanish's political system. Most of the Comunidades Autónomas haven't adopted significant modifications in its basic institutional frameworks and, however, from the last electoral cycle, the change of the party system has produced a new political dynamic balancing the presidential trends and enforcing parliamentarism. In Castilla y León, this phenomenon get cross with a frustrated process of statutary reform and an ambiguous and not enough process of improvement democratic quality of representative system, that, however, could affect in any way to the form of government.

***Keywords**: Form of government, parliamentarization, presidentialization, institutional design, democratic quality, Autonomous Communities, limitation of terms.*

SUMARIO

1. LA «FORMA DE GOBIERNO»: UN CONCEPTO COMPLEJO Y MULTIDISCIPLINAR.
2. ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ¿UNA «REPARLAMENTARIZACIÓN» DE LA FORMA DE GOBIERNO?
3. LA EVOLUCIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO EN CASTILLA Y LEÓN.
   - 3.1. Desarrollo institucional y forma de gobierno en Castilla y León.
   - 3.2. La «non nata» reforma del Estatuto de Autonomía.
   - 3.3. La Ley de Altos Cargos de la Administración de Castilla y León y las medidas de mejora de la calidad democrática: presencias y ausencias.

1. LA «FORMA DE GOBIERNO»: UN CONCEPTO COMPLEJO Y MULTIDISCIPLINAR

La categoría dogmática de la «forma de gobierno», pese a su aparente simplicidad, no resulta en absoluto pacífica ni en muchas ocasiones de gran utilidad a la hora de reflejar el particular juego de los poderes constitucionales en una determinada democracia constitucional. Como en gran parte de las categorías relacionadas con el poder político, las dificultades de un concepto como el de la forma de gobierno provienen de múltiples y conocidos factores. En primer lugar de su carácter multidisciplinar o, más bien, de su utilización indistinta por la ciencia jurídica[1], la ciencia política[2] o la teoría de las ideas políticas[3], siendo empleado en todas ellas con metodologías diversas y con aproximaciones solo semánticamente coincidentes. Por otra parte, ya dentro de la ciencia jurídica, el concepto es manejado por el Derecho comparado y por el Derecho Constitucional desde ópticas y con finalidades diversas[4]. Tampoco existe unanimidad den-

[1] Destaca la atención dedicada por la literatura jurídica italiana al tema, entre otros muchos, son muy conocidos los trabajos de CROSA, E., «Sulla classificazione delle forme di governo», en *Studi in Onore di Santi Romano* I, Milano, 1941; MORTATI, C., *Le forme di Governo*, Padova, 1973; DOGLIANI, M., «Spunti metodológico per un'indagine sulle forme di governo», en *Giur. Cons*. 1973; VOLPI, M., *Libertà e autorità. La clasificazione delle forme di stato e delle forme di governo*, Torino, 2004, o AMATO, G., *Forme di Stato e forme di Governo*, Bolonia, 2006. En la doctrina española, muy influida por la italiana, *vid.*. por todos CASCAJO, J.L., «La forma parlamentaria de gobierno en el sistema constitucional español», en *RVAP*, 1992, núm. 34, o ARAGÓN, M., «Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales», en *El Gobierno. Problemas Constitucionales,* Madrid, 2005. Sobre la forma de gobierno en las Comunidades autónomas *vid.* por todos, los pioneros, SAINZ ARNAIZ, A., *La forma de gobierno en la Comunidad Autónoma Vasca*, Oñati, 1995, o RUIZ-RICO, G., *La forma de gobierno en Andalucía*, Valencia, 1999.

[2] Dentro de la Ciencia Política el aspecto comparatista adquiere especial relieve en este campo, *vid.* por todos, muy próximos al elemento constitucional, los clásicos trabajos de LIPHART, A., *Las Democracias contemporáneas*, Barcelona, 1987, o SARTORI, G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995. En España, con una óptica muy próxima a la constitucional, *vid.* PENDÁS, B., «División de poderes y formas de gobierno. Una perspectiva contemporánea», en *Fundamentos*, núm. 5, *La División de Poderes*, 2009.

[3] Un ejemplo clásico de este enfoque, aunque dentro de un concepto más amplio de forma de gobierno, es el conocido trabajo de BOBBIO, N., *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, 1987.

[4] *Vid.* por todos GAMBINO, S. (coord.), *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e reforma costituzionale*, Rímini, 1997, o en España RUIZ-RICO, G. y GAMBINO, G. (coord.) *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, 1997. La diversidad de planteamientos se percibe bien en las voces englobadas bajo este epígrafe en PEGORARO, L. (coord.), *Glosario de Derecho Público Comparado*, México, 2012.

tro del enfoque constitucional sobre los elementos a considerar como determinantes de la forma de gobierno[5], y, por último y de manera determinante, la propia categoría se presta a una utilización descriptiva o prescriptiva cuando no la utilización indistinta de ambos planos[6]. En definitiva, no le faltaba razón a Leopoldo Elia cuando en su notoria voz sobre la misma en el mejor diccionario jurídico de la época señalaba que *«no existe manual de derecho constitucional sin un capítulo dedicado a la forma de gobierno, y su desarrollo parece, en principio, una de las partes más pacíficas y menos controvertibles del texto. Pero quien se aproxima un poco al objeto de este tratamiento encuentra que en él confluyen todos los aspectos problemáticos relativos tanto al derecho constitucional comparado como a las relaciones entre la ciencia jurídica y la sociología política»*[7]. No estamos por tanto ante un concepto de fácil manejo, al menos si de él se quieren de verdad extraer algunos resultados explicativos sobre una determinada realidad normativa y política, o un punto de partida para ciertas valoraciones jurídico-constitucionales.

En todo caso, de la abundante literatura iuspublicista sobre el tema sí pueden extraerse algunos rasgos comunes que contribuyan a perfilar la categoría dogmática desde una perspectiva constitucional, o lo que es lo mismo, como categoría aplicable en el Estado democrático constitucional contemporáneo. La categoría comprende en primer lugar un elemento estructural. En este sentido MORTATI define la forma de gobierno como *«el modo en que se distribuyen y organizan las distintas funciones del estado entre los diversos órganos constitucionales»*[8] o DE VERGOTTINI habla *«del modo en que la titularidad y el ejercicio de las funciones soberanas se reparte entre los órganos constitucionales»*[9], y en el mismo sentido G. CANOTILHO precisará que se trata de *«la recíproca posición jurídico constitucional de los órganos de soberanía y de sus respectivas conexiones e interdependencias políticas, institucionales y funcionales»*[10]. En definitiva, la forma de gobierno *«viene a definir el modo en que los poderes constituidos están relacionados y organizados, es decir, indica la estructura que alcanza la división de poderes»*[11]. Nos movemos pues en el campo de la organización de los poderes, lo que supone estructura orgánica, competencias y relación entre ellos. El concepto de forma de gobierno implica también,

---

[5] *Vid.* FERNÁNDEZ SARASOLA, I., «Teoría y teorías de las formas de gobierno (notas para su conceptualización)», en *RCG* núm. 46, 1999.

[6] Sobre la confusión a la que induce la posible utilización descriptiva o prescriptiva de la categoría, *vid.* ELIA, L., «Governo (forma di)», *Enciclopedia del Diritto*, Milán, 1970, tomo XX, p. 634 y ss.

[7] L. ELIA, ob. cit., p. 634.

[8] *Le forme di Governo*, ob. cit., p. 3.

[9] DE VERGOTTINI, G., *Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, 1993, pp. 104-105.

[10] GOMES CANOTILHO, J. J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição,* Coimbra, 2003, p. 573.

[11] ARAGÓN, M., voz «Forma de gobierno», en *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Madrid, 2001, v. I, p. 184.

como es sabido, un componente funcional o final. Las distintas clasificaciones de la disposición y las relaciones entre los órganos, los tipos de formas de gobierno, se establecen en relación con el modo de distribución del poder político. En este sentido ELIA define la forma de gobierno como la forma de constitución y actuación de los órganos constitucionales en el plano del *«indirizzo politico»*[12], o un autor como AMATO hablará de que sus elementos constitutivos son los órganos supremos del Estado y sus mutuos condicionantes *«en relación a la distribución entre ellos del poder político»*[13]. En definitiva, y de ahí que la determinación de la forma de gobierno no sea ni mucho menos un aspecto menor en la categorización de un ordenamiento constitucional, GARCÍA ROCA señalará que la forma de gobierno trata de responder a la pregunta de quién manda, o en forma académica, de quién ostenta la dirección política[14].

Es esta doble vertiente de *«la forma de gobierno»*, la estructural —organización y relaciones entre los poderes constituidos— y la final —distribución del poder político—, la que se encuentra en el origen de muchas de las incertidumbres metodológicas a la hora de abordar la categoría. Al reducir en ocasiones el concepto al concreto equilibrio de poder político, los constitucionalistas, aun hablando de forma de gobierno, hemos utilizado en el fondo nociones que se aproximaban más a las de sistema o régimen político, más propias de la óptica de las ciencias políticas y por lo mismo más difícilmente manejables con alguna utilidad o rigor en términos jurídicos[15]. En todo caso es probable que nos encontremos ante uno de esos conceptos fronterizos que, por otra parte, son los que mejor contribuyen a recordarnos la peculiar naturaleza de la iuspublicística constitucional.

Lo que sí parece claro, en todo caso, es que aun cuando la forma de gobierno sea un concepto perfectamente encuadrable dentro de una perspectiva y una metodología jurídico-constitucional, solo desde el positivismo jurídico más simplista puede identificarse esta con la mera organización institucional. Y no solo porque siempre se deba tener en cuenta al elemento final como eje de la utilidad descriptiva de la categoría sino, ante todo, porque el propio elemento estructural implica un componente relacional, y, en último término, una perspectiva funcional o dinámica[16]. No es, o no es principalmente, la organización de los poderes

[12] Ob. cit., p. 635.

[13] *Forme di stato e forme di governo*, ob. cit., p. 21.

[14] GARCÍA ROCA, J., «Sobre el autogobierno constitucional en Castilla y León», en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2003, p. 212.

[15] *Vid.*, por todos, VOLPI, M., *Libertà e autorità*, ob. cit. En el ámbito del sistema político se mueven todas las teorías neo-institucionalistas de la Ciencia Política, por todos MARCH, J. y OLSEN, J., *Rediscovering Institutions. The Organitational basic of Politics,* New York, 1989. Un enfoque mixto, entre forma jurídica de gobierno y sistema político, en DUHAMEL, O., *Droit Constitutionnel et Politique*, París, 1994.

[16] ELIA, L., ob. cit., p. 641 ss.

del Estado lo determinante de la forma de gobierno desde el derecho constitucional, sino la dinámica de estos. El funcionamiento del sistema constitucional en cuanto tal es probablemente la clave de la categoría, como lo es al fin y al cabo de cualquier correcto entendimiento de lo que suponga el principio de división de poderes.

Por esta razón desde siempre el derecho constitucional ha entendido que no basta con el mero elemento normativo para la correcta caracterización de la forma de gobierno[17] o, más precisamente, que el ordenamiento ofrece *«el marco concreto en el que ha de configurarse una realidad no sólo jurídica, cuya concreta definición admite una pluralidad de formulaciones; tantas cuantas sean posibles en esa estructura de derecho»*[18]. En definitiva, que la forma de gobierno es una *«fattispecie aperta»*[19], susceptible de ser calificada por múltiples elementos que condicionan ese ejercicio del poder de dirección político, entre ellos, y de modo determinante en nuestro actual sistema constitucional, el sistema de partidos políticos, pero también las convenciones constitucionales, la cultura política, las estructuras de integración supranacional o la propia distribución territorial del poder[20]. Todos estos elementos contribuirán a la determinación de verdaderos «subtipos» de las genéricas formas de gobierno.

2. ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ¿UNA «REPARLAMENTARIZACIÓN» DE LA FORMA DE GOBIERNO?

La categoría dogmática de la forma de gobierno resulta también aplicable al ámbito de las Comunidades Autónomas, y así algún autor la ha definido como *«el modo y manera en que la titularidad y el ejercicio de las funciones públicas, estatutariamente asignadas, se reparten entre los órganos de la Comunidad. El resultado de ese reparto se materializa en la práctica de autogobierno que cada Comunidad Autónoma ha venido realizando en las sucesivas legislaturas»*[21]. En nuestro Derecho Público de las Comunidades Autónomas es ya habitual en los sucesivos comentarios a las normas estatutarias consagrar un capítulo a esta

[17] CASCAJO, J.L., ob. cit., p. 11.

[18] REQUEJO, J. L., «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», en *REDC*, núm. 70, 2004, p. 73.

[19] La expresión es de ELIA, L., ob. cit., p. 640.

[20] *Vid.*, por todos, TUDELA, J., «España: Gobierno, partidos y coaliciones políticas en el Estado de las Autonomías», en *Presidencialismo y Parlamentarismo*. *América Latina y Europa Meridional*, Lanzaro, J. (ed.), Madrid, 2012, p. 269 y ss.

[21] CASCAJO, J.L., «La forma de gobierno», ob. cit., p. 67.

materia. En todo caso, los aspectos institucionales y organizativos del derecho autonómico no han gozado hasta hace poco de una atención prioritaria por parte de la doctrina[22], y entre ellos el específico análisis de la forma de gobierno tampoco ha ocupado una posición central[23], siendo una materia en donde las ideas de mimetismo y homogeneidad institucional[24] han predominado de tal forma que a veces han hecho olvidar la necesidad de contemplar la forma de gobierno, y más reducidamente el propio diseño institucional, desde una perspectiva temporal y necesariamente dinámica[25]. No es posible describir aquí, ni siquiera en sus rasgos generales, la ya bien estudiada evolución del sistema institucional autonómico, un aspecto que, por otra parte, ha suscitado un cierto consenso[26], por lo que a continuación tan solo se apuntarán algunas de las líneas generales de evolución de la forma de gobierno de las comunidades autónomas tras los cambios producidos en el último ciclo electoral. En todo caso debe tenerse en cuenta en primer lugar que se trata tan solo de apuntar una serie de tendencias generales que tienen que matizarse atendiendo a la particular situación política e institucional de cada Comunidad. No solo existe una situación particular en este campo en Cataluña, donde la dialéctica nacionalista asume rasgos propios que condicionan el funcionamiento de todo el sistema político catalán, y en parte del español, sino que también conviene asumir que, más allá de la homogeneidad del sistema institucional, fruto de unas causas conocidas, y articulado a través de pactos políticos subconstitucionales entre los dos grandes partidos nacionales, el concreto funcionamiento del sistema político en cada Comunidad,

---

[22] Lo apuntaba ya BASSOLS COMA, M., «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en Organización territorial del Estado: Comunidades Autónomas, vol. I, IEF, Madrid, 1984, pp. 175-177. Como señala el autor, la mayor sensibilidad del Derecho Público hacia los aspectos normativos que hacia los propiamente organizativos, la complejidad jurídica y la trascendencia política de los problemas competenciales y la falta de encuadre del concepto de autogobiemo en los esquemas de la teoría general de la organización constitucional y administrativa pueden ser factores determinantes de esta menor atención. Es imposible negar también que el fenómeno de mimetismo respecto a la organización institucional estatal y la homogeneidad básica entre la mayoría de las CC.AA. puede también colaborar a restar atractivo doctrinal al estudio de estos aspectos del Derecho autonómico.

[23] A las razones apuntadas en la nota anterior puede añadirse, como señala LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. («Los problemas de las Comunidades Autónomas», *RVAP*, núm. 34, 1992, p. 98) *«la mayor resistencia que estas facetas tienen a la formalización y objetivación jurídicas, su íntima conexión con los procesos de la realidad política que la condicionan y modelan y la dificultad misma de ofrecer un cuadro únicamente ordenado de las funciones que los diecisiete ordenamientos autonómicos asignan a esos problemas…».*

[24] *Vid.* las reflexiones de, por todos, PENDÁS, B., «Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», *DA*, núm. 215, 1988. En materia electoral *vid.* GAVARA, J.C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Madrid, 2007.

[25] *Vid.*, por todos, AGUADO RENEDO, «Algunas cuestiones problemáticas acerca de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas», en *El gobierno. Problemas actuales*, ob. cit., pp. 563 y ss.

[26] *Vid.* por todos, y en distintas fases de la evolución del sistema institucional, los muy conocidos trabajos de MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2009, y AJA, E., *Estado Autonómico y reforma federal*, Madrid, 2014, o más recientemente el trabajo de TUDELA, J., *El fracaso éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Madrid, 2016.

y con ello el resultado final de ambos aspectos, el institucional y el político, esto es, su forma de gobierno, va a ir divergiendo cada vez en mayor medida entre unas Comunidades y otras, y ello aun cuando en estas no existan partidos nacionalistas o regionalistas[27]. Resulta indudable que la aparición de nuevos partidos políticos con representación parlamentaria en la gran mayoría de los sistemas políticos autonómicos acentuará la diversidad de la forma de gobierno en cuanto introduce nuevas y más complejas y diversas variables entre unas Comunidades y otras[28]. Por otra parte, y en segundo término, se debe ser consciente de que el tiempo transcurrido desde las últimas elecciones autonómicas del 2015 tampoco permite probablemente considerar como consolidadas determinadas tendencias del juego político, o al menos no lo suficiente como para integrarlas ya como elementos definitorios de la forma de gobierno de cada Comunidad.

Desde esta perspectiva es posible dar la razón a quien mantiene que la polémica sobre la calificación de la forma de gobierno de las CC.AA. no deja de ser en el fondo un problema más terminológico que conceptual que tiene su origen en la evolución que han experimentado las Comunidades Autónomas a lo largo de su existencia[29]. Más allá de la apuntada dificultad conceptual de la categoría de la «forma de gobierno», y partiendo de un mayoritario entendimiento de esta como *«fattispecie aperta»*, en términos de ELIA, ante la que es necesario recurrir a datos no estrictamente normativos, y relacionada con la determinación del *«indirizzo»* político, se ha mantenido que, si bien no hay duda de que el diseño constitucional y su desarrollo estatutario consagran un sistema de parlamentarismo «racionalizado», tampoco la hay de que la dinámica política de nuestro Estado de partidos contribuyó a dotar al Presidente de la Comunidad de una posición de preeminencia política indiscutible[30], lo que ha permitido a algunos

---

[27] Desde un análisis cuantitativo-funcional, ya se señaló hace tiempo que *«el examen de la relación entre gobiernos y parlamentos y de sus resultados políticos muestra que se ha producido un alto grado de autonomía y singularidad en los sistemas políticos autonómicos»*, diferencias remarcables incluso entre las distintas legislaturas de una misma Comunidad Autónoma. *Vid.* por todos LÓPEZ NIETO, L. (coord.), «Un primer balance sobre la actividad de los parlamentos autonómicos» en *El Parlamento del siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 219 y 226. Respecto al Gobierno y la figura de su presidente, *vid.*, por ejemplo las consideraciones de SOLÉ TURA, J, «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidencialistas», ob. cit., pp. 394 y ss.

[28] Tampoco cabe olvidar que factores como el número de partidos con representación parlamentaria, la concreta composición de cada Cámara, la intensidad de la lucha por los espacios políticos, la distribución territorial de cada fuerza política dentro del territorio autonómico, la solidez de los liderazgos políticos, el tiempo transcurrido en el gobierno por cada fuerza política —o el momento en que este hecho se produjo—, la concreta normativa sobre la investidura parlamentaria o incluso el grado histórico de afinidad entre las distintas fuerzas políticas o sus «sucesoras» electorales determinan en muchas ocasiones un distinto funcionamiento del sistema político en cada Comunidad Autónoma que puede determinar, según su grado de intensidad, divergencias en la configuración de sus formas de gobierno.

[29] BIGLINO, P., «Presidente y Junta», en *Derecho Público de Castilla y León*, 1999, p. 163.

[30] *Vid.* en esta línea SAIZ ARNAIZ, A., *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, ob. cit., pp. 62-71, o RUIZ-RICO RUIZ, G., *La forma de gobierno en Andalucía*, ob. cit., pp. 110-146.

autores mantener que nos encontraríamos realmente ante una forma de gobierno semipresidencialista[31] o, más matizadamente, ante un sistema parlamentario «presidencial»[32].

Es decir, se aceptó en general la calificación de la forma de gobierno como parlamentaria de primer ministro, pero también se ha sido consciente de que este elemento estructural-normativo no recoge el fenómeno de la «presidencialización» de la forma de gobierno que se produjo en la vida política de las distintas Comunidades Autónomas[33]. De hecho, no puede negarse que, tras el desarrollo del sistema institucional en su totalidad, y con las consiguientes excepciones, la forma de gobierno respondía cuando menos a un parlamentarismo racionalizado con fuerte estabilidad gubernamental[34], y la mayoría de la doctrina coincidía con la opinión del profesor MORALES ARROYO cuando destacaba muy poco antes de las elecciones autonómicas del 2015 que *«solo queda atestiguar que el modelo parlamentario autonómico está mutando de manera acelerada hacia esquemas presidencialistas. Las necesidades actuales de gestión pública, unidas a otra serie de elementos de naturaleza jurídica y política, han facilitado el desequilibrio en favor de los gobiernos autonómicos que no se cruzó por la imaginación del constituyente cuando elaboró el artículo 152 CE o del posconstituyente que siguió la hoja de ruta marcada por los Pactos autonómicos de 1981, ni se encontraba en el ánimo de los autores de los estatutos, todos ellos con escaso bagaje práctico sobre el funcionamiento de los parlamentarismo de corte mayoritario»*[35].

Como señala el mismo autor, las últimas reformas estatutarias consagraron la facultad discrecional del presidente de disolver la Cámara, pero en contraposición no reforzaron mecanismos de responsabilidad como la reprobación parlamentaria a miembros del Ejecutivo o la disminución de los requisitos para hacer

---

[31] Con influencia en el debate posterior, SOLÉ TURA, J., «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidencialistas», en *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, pp. 296 y ss. *Vid.* también, referido a la práctica política, AGUADO, C., «Algunas cuestiones problemáticas acerca de los ejecutivos de las Comunidades autónomas», ob. cit., pp. 574 y ss.

[32] *Vid.* por ejemplo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., «Los gobiernos de las Comunidades Autónomas» en *RVAP*, núm. 34, 1992, pp. 122 y ss.

[33] La calificación de la forma de gobierno como parlamentarismo de primer ministro o canciller se consolida especialmente tras la obra de AJA, E. y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., p. 277.

[34] Por todos, PORRAS NADALES, «Los parlamentos autonómicos», en *Un Balance del Estado Autonómico*, Almería, 2006, en relación ante todo a las disoluciones anticipadas de la Cámara. Ha tenido un mayor papel el uso de instrumentos de responsabilidad política como la moción de censura; *vid.* ELÍAS MÉNDEZ, C., «XXV años de moción de censura en el estado autonómico», en *25 años de Constitución democrática en España* VII, UPV, 2005, pp. 571 ss.

[35] MORALES, J.M., «El alcance de la garantía estatutaria de las instituciones de autogobierno», en *La Organización Territorial del Estado*, actas del XIII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España. José Tudel y Carlos Garrido (coord.), Valencia, 2016, pp. 63 y ss.

efectiva la moción censura y, por otra parte, las frecuentes mayorías parlamentarias tendieron a reducir al mínimo la relevancia de los instrumentos de control ordinarios, como demuestra cualquier lectura atenta de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia. La consagración estatutaria de la potestad del Ejecutivo autonómico de dictar decretos leyes significó también un debilitamiento de la capacidad de la mayoría de parlamentos autonómicos para fijar la agenda normativa. Junto a ello las normas de estabilidad presupuestaria y cumplimiento del déficit derivadas del artículo 135 de la Constitución supusieron también un pérdida de poder presupuestario para las Cámaras autonómicas[36]. Más difícil quizás resulte compartir la idea de que, en el campo de la organización institucional autonómica, nos encontrábamos ante la posibilidad de una verdadera «regresión», una posibilidad apuntada bajo el influjo de la reforma estatutaria del 2014 en Castilla-La Mancha que afectaba al número y estatus de los parlamentarios autonómicos en un ámbito de crisis económica, y de la STC 197/2014, que declaró la constitucionalidad de la medida[37].

No cabe olvidar sin embargo ni el hecho de que la concreta articulación de la forma de gobierno parlamentaria dependerá en gran medida, como vimos, de elementos ajenos al diseño normativo institucional, ni la necesidad de subrayar el aspecto dinámico, desde el punto de vista normativo y político, del fenómeno. La propia historia política de nuestras Comunidades Autónomas nunca ratificó del todo la imagen de un presidente apoyado por una amplia mayoría parlamentaria que le blinda ante los mecanismos de control y que se configura como el líder indiscutible del poder ejecutivo y del consiguiente gobierno monocolor[38] pero, en todo caso, el cambio en la situación política que se produjo tras las elecciones andaluzas del 2015 y las locales y autonómicas de 24 de mayo del mismo año, más las elecciones generales del 2015 y 2016 y la evolución de la situación socio-económica, determinaron sin duda un nuevo clima político que volverá poco significativo el caso castellano-manchego, y que a su vez no dejará de demostrar la importancia de estos elementos dinámicos de la categoría de forma de gobierno.

---

[36] MORALES, J. M., ob. cit. Sobre el último punto, CARRASCO, M., «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas», en *Revista d'Estudis autonómics i Federals,* núm. 18, 2013.

[37] LO 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha.

[38] Desde el punto de vista jurídico su traducción en la utilización de instrumentos parlamentarios de responsabilidad política resulta clarificadora en el análisis de ALLÚE BUIZA, A., «Relaciones gobierno-parlamento en el ámbito autonómico», en *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 209-252. Desde una perspectiva más politológica *vid. Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, Paniagua Soto, J.L. (editor), Tecnos, Madrid, 2000; RENIU, J. M., *Los gobiernos coalición en las Comunidades autónomas españolas*, Barcelona, 2014, o Pablo SIMÓN y María RAMOS, «Tres mitos sobre pactos y gobiernos de coalición», en la web *Politikon*, 1 de junio de 2015.

Tras el último ciclo electoral se produjo, sin alteración del sistema electoral, el surgimiento de un nuevo sistema de partidos tanto a nivel nacional como autonómico que va a condicionar la forma de gobierno en ambos niveles territoriales de poder. La aparición de partidos como Ciudadanos y Podemos y sus diversas «confluencias», que disputarán espacios electorales a los clásicos partidos de ámbito nacional y que intentarán introducir una nueva dialéctica entre vieja y nueva política, se plasmará, entre otras cosas, en una nueva situación parlamentaria en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Los gobiernos de mayoría absoluta serán ahora la clarísima excepción, el caso gallego de nuevo tras las elecciones del 2016, y la mayoría de los ejecutivos dependerá principalmente de pactos políticos que les garantizan apoyos parlamentarios externos y serán por tanto gobiernos monocolor en minoría parlamentaria[39]. La nueva distribución de la representación parlamentaria, la necesidad de los nuevos partidos de remarcar unas nuevas formas de actuación política que los identifiquen y que consoliden su marca política, y la competición entre los partidos que apoyan desde fuera a los ejecutivos y los partidos que asumen las responsabilidades de gobierno por ocupar espacios ideológicos afines van a dar lugar, entre otras cosas, a una significativa revitalización del marco parlamentario como escenario de la vida política autonómica.

Resulta muy significativo observar cómo el propio profesor MORALES apuntaba ya, recién celebradas las elecciones del 2015, cuáles podrían ser las líneas de evolución del sistema parlamentario autonómico. Con gran clarividencia pensaba que los órganos de dirección de las Cámaras dejarían de ser órganos claramente controlados por la mayoría, engarzados en la lógica parlamentaria política de esta y sin relevancia efectiva en la determinación del *«tempo»* político. Lo cierto es que los nuevos equilibrios parlamentarios han determinado el que cada vez en mayor medida los órganos de dirección, y significativamente las Mesas de las Cámaras, hayan asumido en la práctica la fijación de una parte importante de la agenda política de la Comunidad y, a su vez, se hayan convertido por lo mismo en escenario privilegiado de la transacción y el acuerdo formalizado entre los partidos. Este hecho ha llevado incluso a que se plantearan dificultades a la hora de aplicar las normas reglamentarias para su constitución, lo que demuestra que ya era evidente para todos la transcendencia de sus competencias en el nuevo escenario político. Un ejemplo claro de ello se dará en el Parlamento andaluz en torno a la constitución de la Mesa por el Presidente de edad en la sesión constitutiva y el consiguiente recurso de amparo resuelto, con una estimación parcial, en la STC 199/2016, de 28 de noviembre[40].

[39] Aun con notables excepciones como, por ejemplo, en Valencia, en donde se dio paso en principio a un gobierno de coalición PSOE-Compromís, aunque también con apoyos externos.

[40] La STC 1999/2016 intenta resolver el problema que planteaba la existencia de dos disposiciones aparentemente incompatibles en el Reglamento parlamentario, la que establecía claramente el procedimiento de

Por otro lado cambiará también en parte, en este nuevo escenario, la forma de ejercer la potestad legislativa y presupuestaria. Instrumentos normativos como el decreto-ley, del que los ejecutivos autonómicos habían hecho un generoso uso, en un curioso nuevo paralelismo de formas con el ejecutivo central, serán ahora expresión de decisiones normativas previamente pactadas y no de una voluntad casi unilateral del ejecutivo sobre la forma de tramitación parlamentaria de determinas normas[41]. Por otra parte se observa cómo la agenda legislativa, incluso la que afecta a una hipotética reforma estatutaria, viene en ocasiones marcada por el interés prioritario de los partidos no gubernamentales, entre ellos muy significativamente algunos de los que apoyan al gobierno. El grupo mayoritario debe sumarse así, a veces con muy escaso entusiasmo, a una agenda que responde al cumplimiento del pacto de legislatura pero en donde se priorizan las materias que interesan ante todo al partido que apoya al gobierno en conjunción con los intereses de la oposición, como puede observarse en algunas de las iniciativas en marcha, muchas aún tan solo en fase de comisiones de estudio, sobre posibles reformas de los sistemas electorales o sobre incompatibilidades, aforamientos, limitación de plazos en los mandatos del ejecutivo, etc.[42]. Ante ello, en ocasiones el grupo mayoritario quizás pueda desligarse de la agenda legislativa y verse tentado a acudir, en otro curioso paralelismo con el sistema estatal, a un posible uso intensivo del «veto presupuestario», lo cual podría hipotéticamente implicar mayores problemas de constitucionalidad que a nivel nacional en cuanto que en muchos ordenamientos ni siquiera se encuentra prevista esta facultad en la norma estatutaria. Por último, y ello fue apuntado por MORALES en su momento, la actividad de control parlamentario no solo parece revitalizarse sino que encuentra su plasmación en cualquier procedimiento parlamentario más allá de aquellos estrictamente previstos para ese fin, en sintonía con el concepto amplio de control mantenido por algunos autores[43], y en este sentido cabe entender el uso de iniciativas parlamentarias de impulso

votación y elección de los miembros de la Mesa (33.4 y 34 RPA) y la que exigía una representación de todos los grupos políticos en la misma (art. 36 RPA). La contradicción obviamente provenía de unas disposiciones pensadas para un sistema de partidos distinto al que efectivamente se reflejaría en esa ocasión en la Cámara. La decisión del Presidente de la Mesa de edad de hacer primar el artículo 36 del Reglamento conllevaba la sustitución de la Secretaría Segunda elegida en la votación correspondiente, del Partido Popular, por la candidata de Ciudadanos, grupo que de otra forma no obtendría representación en la Mesa, lo que por otra parte determinaba un cambio en las futuras mayorías políticas en este órgano. La sentencia declaró que la candidata del Partido Popular, elegida con mayor número de votos y por el procedimiento previsto en el art. 34 del Reglamento, debía ser repuesta en la Secretaría Segunda de la Cámara.

[41] *Vid.*, por todos, ARAGÓN, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, 2016, quien considera su amplia utilización por los ejecutivos autonómicos una muestra de *«la debilidad del régimen parlamentario de las Comunidades autónomas»*, pp. 124-134.

[42] Así se han constituido comisiones de estudio para la reforma de la ley electoral autonómica en Andalucía o en Asturias entre otras Comunidades, y dentro de la lógica apuntada en el texto.

[43] *Vid.*, por todos, RUBIO LLORENTE, F., «El control parlamentario», *La forma del poder*, ob. cit., pp. 241y ss.

de la actuación del gobierno y su posible control parlamentario posterior, o la constitución de comisiones parlamentarias de investigación que en múltiples ocasiones se refieren a actuaciones anteriores a la legislatura en curso y que afectan, por tanto, o bien a partidos ahora en la oposición, o bien al partido que continúa en el gobierno apoyado ahora por el grupo que curiosamente solicita ahora, entre otros, la constitución de estas comisiones como forma de control parlamentario pero también, obviamente, como un modo de desgastar políticamente a su aliado —pero a la vez competidor por un mismo espacio político—.

La efectividad de los instrumentos de control parlamentario sobre la acción de gobierno se hallará en todo caso en relación directa, obviamente, con la solidez del pacto político y parlamentario que sostiene al Ejecutivo. En definitiva, las nuevas legislaturas autonómicas se caracterizan por unos gobiernos en minoría que deben cuidar sus pactos políticos de investidura[44] y por un parlamento convertido en escenario de una intensa crítica política al ejecutivo que se plasmará en la utilización de múltiples instrumentos de control, entre ellos, significativamente también, la emisión o no del voto favorable a los Presupuestos, no solo como mecanismo de codirección política, sino como forma de «reevaluar» el acuerdo programático para la investidura y como pura forma de control y presión política para la obtención de determinados objetivos programáticos que visualicen la transcendencia del partido en la vida político-institucional de la Comunidad. En todo caso, esta nueva situación no parece haber desembocado por el momento en un mayor nivel de inestabilidad de los ejecutivos autonómicos, probablemente por las limitaciones implícitas en un esquema institucional de parlamentarismo fuertemente racionalizado que coadyuva, más allá de las estrategias de los partidos nacionales en los distintos niveles territoriales y del análisis de costes y beneficios políticos de estos, a que la pervivencia política de los gobiernos autonómicos solo se vea afectada cuando resulte realmente viable en términos políticos una mayoría parlamentaria alternativa, algo no siempre posible en muchos de los parlamentos actuales[45].

[44] No será infrecuente la denuncia de este pacto por una de las partes como forma de distanciarse políticamente del gobierno autónomo y marcar una línea de menor compromiso político y un a veces aparente mayor rigor en el control parlamentario del Ejecutivo, como ocurrirá por ejemplo en Aragón con la actitud de Podemos frente al Gobierno del PSOE, o, de manera no muy distinta, en la Comunidad de Castilla-La Mancha.

[45] Valga como ejemplo la crisis en la Comunidad de Murcia por el posible procesamiento del presidente del ejecutivo popular y la complicada viabilidad de una mayoría alternativa que forzosamente tendría que contar con el apoyo al menos indirecto del PSOE, Ciudadanos y Podemos.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO EN CASTILLA Y LEÓN

3.1. DESARROLLO INSTITUCIONAL Y FORMA DE GOBIERNO EN CASTILLA Y LEÓN

La evolución de la Comunidad autónoma de Castilla y León no se aparta mucho de las que emprendieron como ella, bajo los Pactos del 81, el largo camino hacia un desarrollo competencial e institucional que culminaría en nuestro caso con la reforma del Estatuto de autonomía en 2007, y cuya caracterización no suscita grandes discrepancias en la doctrina[46]. En todo caso todos los autores subrayan que este diseño institucional ha terminado favoreciendo un predominio jurídico-normativo del Presidente de la Junta. Los propios rasgos básicos del Estado de partidos contemporáneo coadyuvan por otra parte a reforzar este peso político. La disciplina de partido y su traducción en los grupos parlamentarios tendieron a reducir a las Cortes a la función de mera traducción legislativa de la dirección política trazada por el Ejecutivo. Por su parte, el incremento de competencias y el crecimiento de la Administración Pública autonómica han supuesto una continua y creciente presencia institucional de la Junta y por tanto un mayor protagonismo mediático, aun cuando no exista en nuestra Comunidad una televisión pública autonómica. A su vez, el proceso electoral, y su propia centralidad en la percepción ciudadana de la vida democrática, contribuyen a que la legitimación política del Ejecutivo tienda a provenir en términos políticos de su relación directa con el cuerpo electoral aumentando la personificación en la contienda partidista. Por último es evidente que la personificación de la Comunidad Autónoma en el Presidente de la Junta le confiere aún en el caso de ejecutivos no nacionalistas un importante «plus» político[47]. Todo ello no parece que pueda cambiar fácilmente sin que nos encontremos ante una verdadera alteración sustancial de la democracia de partidos existente.

---

[46] En Castilla y León, *vid.* CASCAJO CASTRO, J.L., «Artículo 8: Instituciones autonómicas», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León*, Madrid, 1985, pp. 88-98; BIGLINO, P., «El Presidente y la Junta», en *Derecho Público de Castilla y León*, Valladolid, 1999, pp. 163-165; MARTÍN DE LA VEGA, A., «La forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 199-230.

[47] *Vid.* por todos VIVER PI-SUNYER, C., «El President de la Generalitat», en *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Institut D'estudis Autonómics, Barcelona, 1988, pp. 309-311; PENDÁS GARCÍA, B., «El poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y de los Consejos de gobierno», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, IEF, Madrid, 1984, pp. 2548-9, o ALBERTOS CARAZO, M., *La figura del Presidente de la Comunidad Autónoma en el sistema constitucional español*, Thomson-Aranzadi, 2006, pp. 122 y ss., autora de la única monografía existente. Para el Presidente de la Junta *vid.* BIGLINO CAMPOS, P., «El Presidente y la Junta», ob. cit., pp. 166-168; MATIA PORTILLA, F.J., «El Presidente de la Junta», en *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 364-66, o MARTÍN DE LA VEGA, A., «La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León», ob. cit., pp. 199-230.

A todos estos factores, que evidentemente han configurado un «parlamentarismo mitigado», se añadieron en nuestra comunidad distintos factores del sistema político que han dado lugar a lo que a veces se ha denominado *parlamentarismo presidencial*[48]. Desde la III Legislatura se asistió a la consolidación de un bipartidismo imperfecto, que propició gobiernos del Partido Popular con cómodas mayorías absolutas. Gobiernos pues «de legislatura» y gobiernos durante casi treinta años de un mismo partido político, aun cuando se haya producido un cambio en la persona del Presidente de tipo medio-alto en comparación con otras autonomías. En todo caso esta situación produjo liderazgos políticos fuertes, en los que se unía la dirección del gobierno, la de la mayoría parlamentaria y la del propio partido, lo que desde luego son las condiciones óptimas para la «práctica presidencialista» de la forma de gobierno. La consecuencia más evidente, desde el punto de vista de la forma de gobierno, era, y en gran parte sigue siendo, un desequilibrio en el peso político de las tres instituciones centrales de la Comunidad, y una supremacía presidencial por encima de los cánones medios de las fórmulas parlamentarias, lo que hace que para una correcta interpretación de la figura del Presidente de la Junta en la forma de gobierno no sea seguramente suficiente un análisis meramente jurídico de sus atribuciones competenciales. En último caso, su capacidad real de fijación de la orientación política y el ejercicio de sus facultades de dirección han venido determinadas por su capacidad de liderazgo político y social[49] y, de hecho, si la posición del Presidente del Ejecutivo *«depende en último término de su capacidad para ganar elecciones, de la existencia de un partido fuerte y bien organizado y de la lealtad de todos aquellos líderes políticos y colaboradores que le rodean en el gobierno y en el partido»*[50], no puede negarse que durante bastantes años el Presidente de la Junta ha sido, sin lugar a dudas, el eje sobre el que ha pivotado la forma de gobierno en Castilla y León.

3.2. LA «NON NATA» REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Las elecciones autonómicas de mayo del 2015, si bien no supusieron en Castilla y León una radical alteración del sistema político como en otras Comunidades

[48] *Vid.* en estas líneas, CASCAJO CASTRO, J.L., «La forma de gobierno: el sistema parlamentario autonómico», en *Derecho Público de Castilla y León*, ob. cit., pp. 67-69; BIGLINO CAMPOS, P., «El Presidente y la Junta», ob. cit., pp. 164-165; GARCÍA ROCA, J., «Sobre el autogobierno constitucional de Castilla y León», en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2003, pp. 203-204; REY MARTÍNEZ, F., «Dos tesis…», ob. cit., pp. 363-75; MATIA PORTILLO, F.J., «El Presidente y la Junta», ob. cit., pp. 360-410.

[49] *Vid.* AGUADO, C., «Algunas cuestiones problemáticas acerca de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas», ob. cit., pp. 579 y ss., donde se destaca también el papel del Presidente en la «proyección exterior» de la Comunidad.

[50] BALLART, X., «La administración de un presidente: Cataluña, 1980-1997», en *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 172-3.

Autónomas, sí implicaron la pérdida de la mayoría absoluta por el Partido Popular por primera vez desde 1991, y la aparición en las Cortes de los dos nuevos partidos emergentes, Podemos y Ciudadanos[51]. En todo caso el Partido Popular conservó exactamente la mitad de los escaños de la Cámara, lo que prácticamente le garantizaba el gobierno, aun cuando le obligaba no obstante a buscar apoyos parlamentarios para ello. En línea con otras autonomías, el Partido Popular logró alcanzar con Ciudadanos un acuerdo de investidura el 24 de junio de 2015. En este acuerdo se concretarán, entre otras cosas, una serie de cambios normativos necesarios para mejorar la «calidad democrática» del sistema político autonómico, junto con el compromiso de impulsar a nivel nacional medidas como la reforma de la LOREG o la responsabilidad patrimonial de los partidos[52]. Consecuentemente con todo ello, el candidato por el Partido Popular a la presidencia de la Junta, y Presidente en funciones, Juan Vicente Herrera, incluirá en su discurso de investidura del 2 de julio de 2015, como una de sus tres prioridades de gobierno, la mejora de la calidad democrática a través del diálogo político[53]. El candidato propondrá además una reforma del Estatuto de Autonomía con tres objetivos: blindar los avances sociales, fortalecer a las entidades locales y, por último, mejorar esa misma calidad democrática[54]. En este último campo se pretendía llevar a cabo una reforma estatutaria que comprendería siete medidas: la limitación de mandatos *«de los responsables políticos»*, la supresión de los aforamientos, la limitación del número posible de consejeros, la «adecuación» del número de procuradores de las Cortes, la incompatibilidad de los alcaldes y concejales de municipios de más de 20.000 habitantes con el cargo de procurador en las Cortes, la inclusión de medidas para excluir de los cargos públicos a aquellos a quienes se les hubiera abierto juicio oral por corrupción y, por último, *«el avance hacia fórmulas legales que garanticen una mayor vinculación entre los electores y sus representantes políticos».* En segundo lugar se proponía una reforma del Reglamento de las Cortes en donde

[51] En las elecciones de mayo del 2015 el Partido Popular obtuvo 42 escaños con el 37,7 % de los votos, el PSOE 25 escaños con el 26 % de los votos, Podemos 10 escaños con el 12 % de los votos y Ciudadanos 5 escaños con el 10, 2 % de los votos. Obtuvieron también representación IU-EQUO con 1 parlamentario y el 4,15 % y Unión del Pueblo Leonés, UPL, con 1 escaño y 1,4 % de los votos.

[52] Se trataba por otro lado de medidas que se encontraban también, en distinta medida, en los programas electorales de casi todos los partidos, aunque sería Ciudadanos quien lo convirtiera en una de las señas de identidad de su formación, y quien subrayará su carácter decisivo para poder concluir el acuerdo de investidura.

[53] *Vid. Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León*, IX Legislatura, núm. 2, 2015, Sesión Plenaria, núm. 2, p. 22 y ss.

[54] Entre las medidas comprometidas en el discurso de investidura como contenido de la futura reforma del Estatuto de Autonomía en relación a los derechos sociales destacaba el compromiso de destinar al gasto social una cifra equivalente al 80 % del gasto no financiero disponible por las Consejerías de la Junta. La reforma estatutaria en el ámbito territorial pretendía ante todo un mejor reconocimiento normativo del papel de los municipios pequeños, las diputaciones y las comarcas. Se trataba en parte de elevar a rango estatutario algunas de las disposiciones establecidas en la Ley 7/2013, sobre Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

se aumentara la transparencia de la situación patrimonial de los procuradores al inicio y al final de su mandato, se simplificara y racionalizara el procedimiento de control parlamentario o se facilitara que los promotores de las iniciativas legislativas populares pudieran presentar y defender la proposición ante las Cortes, lo que exigiría también la reforma de la Ley de Iniciativa Popular, entre otras medidas[55]. Se pretendía también una inmediata reforma del Reglamento de la Cámara para adecuar el número y composición futura de la Mesa a la existencia de los nuevos grupos parlamentarios[56]. Por último se proponía un tercer bloque de medidas que buscaban una mayor cercanía, austeridad, eficacia y responsabilidad política, y para las que era necesario realizar reformas legales. Es en este apartado en donde el candidato a Presidente proponía la promulgación de una Ley del Alto Cargo de la Administración de Castilla y León que incluyera un Código de austeridad y buenas prácticas y que afectara también a los altos directivos de las empresas del sector público. Se quería modificar también la Ley del Gobierno para establecer la prohibición de que ningún consejero permaneciera más de ocho años al frente del mismo Departamento[57].

En definitiva, se trataba de un conjunto de medidas de muy heterogéneo contenido y que versaban tanto sobre la calidad democrática en sentido estricto como sobre el buen gobierno y la transparencia o sobre la buena administración y la austeridad, sin distinguir estrictamente entre estos tres aspectos. Las vías para conseguir dichos objetivos también se presentaban como sumamente heterogéneas en cuanto que se proponía tanto la reforma del Estatuto de Autonomía como la modificación o promulgación de nuevas normas legales, o incluso a veces la mera adopción de simples medidas administrativas. En todo caso, la medida de mayor calado en relación con la forma de gobierno era sin duda *«la limitación de mandatos de los responsables políticos»*, que se presentaba muy significativamente sin mayores precisiones dentro del paquete de reforma estatutario, y que parecía a su vez encontrar una posible concreción, no se sabía si exclusiva, en la prohibición de permanecer más de ocho años como titular del

[55] Así se pretendía regular el derecho de acceso a la información sobre la actividad de las Cortes de acuerdo con el principio de transparencia, se favorecería la difusión de las sesiones en emisiones abiertas en la web, se ampliaría el calendario parlamentario a enero y julio, se crearía una Comisión de peticiones y participación o se proponía crear también una oficina para la atención al ciudadano en cada grupo parlamentario.

[56] De ahí la Propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes presentada por los grupos Popular, Socialista, Podemos-Castilla y León y Ciudadanos de 27/10/2015, para la reforma de los arts. 26 y 34, y que fue aprobada el 25 de febrero de 2016.

[57] Dentro de las modificaciones legales se contemplaba también someter a los Entes Públicos regulados por el derecho privado a determinados criterios de la Administración Pública, endurecer los criterios para la creación de nuevos Entes Públicos, obligar a la consulta de tres ofertas en la licitación pública, establecer una Ley del voluntariado y una Ley de atención a las víctimas o estudiar la posible realización de consultas públicas con las nuevas tecnologías. Por otra parte se proponían como objetivos mejorar el portal del Gobierno Abierto, culminar la simplificación administrativa de tercera generación o elaborar un proyecto de Ley de diálogo civil, entre otros.

mismo Departamento[58]. Destacaba también la ausencia en el programa de investidura de dos medidas tan relacionadas con la calidad democrática en el debate público español como eran la celebración de primarias o el desbloqueo de las listas electorales[59].

Las medidas, en todo caso, aun no siendo extraordinariamente ambiciosas, se caracterizaban por buscar una adecuación entre el nuevo tiempo político y el nuevo tiempo parlamentario. No por nada el candidato había comenzado destacando la desafección política producida en los últimos años y la necesidad de mejorar el funcionamiento democrático. Para el candidato, según afirmó en su discurso, tan solo quedaban dos salidas: *«la regeneración del sistema o la de su ruptura»,* y por ello entendía que *«el mensaje de las urnas nos obliga a situar en primer lugar la mejora de la calidad de la política»*[60]. La segunda característica de este paquete de medidas era la de escoger prioritariamente la vía de la Reforma del Estatuto, que por su importancia terminaba convirtiéndose en un elemento central del discurso de investidura, al englobar un proyecto más amplio de cambio estatutario en relación con el ámbito social y territorial. Considerando únicamente las medidas de mejora *«de la calidad de la democracia»* en sentido estricto, tan solo el aforamiento parecía exigir indubitadamente la reforma de la norma fundamental de la Comunidad. La decisión política de elevar al rango estatutario a estas medidas terminará pues por marcarlas fuertemente. Por una parte las dotará de una transcendencia normativa que reforzará su eco político, más allá de cualquier consideración de buena técnica jurídica. Por otra, exigirá un consenso político muy amplio para llevarlas a cabo, consenso que indirectamente reforzaría el liderazgo y la imagen del presidente, al impulsar medidas del más alto nivel normativo en el ámbito de la «regeneración democrática»; y, a la vez, las «despolitizaría» gracias al consenso y a la «estabilización» estatutaria consiguiente. En todo caso resultaba evidente que optar por reformar el Estatuto suponía asumir importantes dificultades añadidas, tanto jurídicas como políticas, puesto que volvía necesaria la aprobación del Proyecto de Reforma por las Cortes Generales. De hecho el cambio en la situación parlamentaria tras las Elecciones Generales de diciembre de 2015 y la consiguiente

---

[58] Curiosamente, las otras medidas más importantes relacionadas con la forma de gobierno también se encontraban entre las más ambiguas del programa de investidura en esta materia: *«la adecuación del número de procuradores»*, o el establecimiento de *«fórmulas que garanticen una mayor vinculación entre los electores y sus representantes políticos»*.

[59] Ambas medidas figuraban de una u otra forma en el programa electoral de Ciudadanos, uno de los firmantes del Acuerdo de investidura, pero también en el de la mayoría de las fuerzas políticas que concurrieron a las elecciones. Aun cuando el Partido Popular no parecía de acuerdo con el establecimiento por ley de la obligatoriedad de la celebración de primarias en los partidos políticos, y en todo caso resultaba cuestionable la competencia autonómica para establecerlas, resultaba más extraña la ausencia de cualquier mención al desbloqueo de las listas, una medida a la que el Partido Popular no se oponía expresamente y que sí se encontraba claramente dentro del ámbito competencial de la Ley Electoral de Castilla y León.

[60] Diario de Sesiones, ob. cit., p. 26.

«interinidad» política van a estar en el origen del abandono final de este planteamiento por parte de la propia Junta de Castilla y León.

La reforma «non nata» del Estatuto de Autonomía comenzó con fuerza sin embargo su proceso de gestación. Tras una primera reunión entre la Junta y los grupos parlamentarios se acordó que, rompiendo la tradición en este campo, fuera la propia Junta quien iniciara el *iter* normativo presentando una propuesta de modificación del Estatuto[61]. La Propuesta del Ejecutivo, presentada el 11 de enero de 2016, implicaba ante todo limitar a ocho años el mandato del Presidente de la Junta, del Presidente de las Cortes y de los presidentes de las denominadas «instituciones propias» de la Comunidad[62]. Por otra parte se establecía la incompatibilidad de los alcaldes y concejales de municipios de más de 20.000 habitantes con el cargo de procurador[63], se suprimía su aforamiento[64], se establecía la obligación de realizar debates electorales, se limitaba a diez el número posible de consejeros, se consagraba el derecho a defender las iniciativas legislativas populares de las Cortes de Castilla y León[65], y se preveía también la elaboración de un Código ético para la actuación de la Administración y una Ley de Altos Cargos de la Administración Autonómica[66]. No conviene olvidar sin embargo que, junto a todo ello, la propuesta de reforma estatutaria contemplaba un segundo bloque de modificaciones del Estatuto denominado

[61] El acuerdo se produce en la reunión del 22 de julio entre el Consejero de Presidencia y los portavoces de los grupos parlamentarios y se confirma en la comparecencia del Consejero ante las Cortes el 1 de septiembre de 2015.

[62] Así, las modificaciones propuestas en los artículos 18 —del Estatuto sobre el Procurador del Común—, 22 —sobre el Presidente de las Cortes—, 26 —sobre el Presidente de la Junta—, 33 —sobre el Presidente del Consejo Consultivo—, 81 —sobre el Presidente del Consejo Económico y Social— y 90 —sobre el Presidente del Consejo de Cuentas—. En el artículo 28 se contempla la limitación a ocho años para el titular de una misma consejería, medida prevista en el discurso de investidura como propia de la reforma de la Ley del Gobierno. Significativamente, no se limitan los mandatos de los procuradores en las Cortes.

[63] Propuesta de reforma del art. 21.4 del Estatuto.

[64] Art. 22 del Estatuto. Se trataba de la propuesta que más claramente exigía de rango estatutario. Por otra parte formaba parte de cualquier planteamiento en torno a la calidad democrática, en especial al relacionarse con la clase política y su estatus y con el fenómeno de la corrupción y, al considerarse por la opinión pública como prerrogativas parlamentarias que se habían transformado en verdaderos privilegios, un fenómeno acentuado por la extensión a los parlamentarios autonómicos de una institución de las Cortes Generales. En definitiva, su desprestigio surge cuando pasa de ser una protección de los parlamentarios frente a un juicio «político», en el siglo XIX, a, parafraseando a algún autor, un billete jurisdiccional de primera clase para pasearse por el Código Penal. Una institución que se ha relacionado pues en muchas ocasiones con la más burda *«criminalidad de los gobernantes»*, desligada de toda relación con el cargo parlamentario y frecuentemente asociada a conductas corruptas relacionadas en el fondo con el cargo interno en el partido o con un cargo público compatible frecuentemente de ámbito local.

[65] Art 11.4 de la Propuesta de reforma estatutaria, donde se contemplaba tan solo que *«Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a presentar y defender iniciativas legislativas ante las Cortes de Castilla y León en los términos que establezcan las leyes»*; en el discurso de investidura la medida se encuadraba entre las propias de la reforma del Reglamento de las Cortes.

[66] Arts. 16, 26 y 32 bis de la Propuesta de reforma del Estatuto.

«Avances sociales»[67], y un tercero referido al «Municipalismo»[68], lo que sin duda volvía más compleja, y por ello mismo más difícil, la tramitación de aquella. Significativamente no aparecerán en la propuesta ni la *«adecuación del número de procuradores de las Cortes»* que se anunciaba en el discurso de investidura[69], ni las también prometidas *«fórmulas legales»* para garantizar una mayor vinculación entre electores y representantes políticos[70].

Centrado pues el debate en la propuesta de reforma estatutaria, parecían quedar en un segundo plano tanto la vía complementaria de la reforma del Reglamento de las Cortes como la de las posibles modificaciones legales. Será en estos dos campos en donde los grupos parlamentarios de Ciudadanos y Podemos tomen la iniciativa[71]. El primero presentó una Proposición de Ley para la reforma de la Ley Electoral de Castilla y León[72], tomada en consideración por las Cortes, que incluía como medida más importante la celebración de un proceso de selección democrático para ser candidato a la Presidencia de la Junta[73].

---

[67] Arts. 13.3, 13.9, 16.19 y 89.3 de la Propuesta de reforma del Estatuto.

[68] Arts. 43.2, 45.4, 45 bis, 46, 48, 51 bis y 56 bis, ter y quater.

[69] Expresión que parecía referirse a una posible disminución del número de procuradores, en línea con la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha de 2014 y que se inscribía, bajo la etiqueta de la austeridad, dentro de una serie de medidas muy aceptadas por la opinión pública en épocas de crisis económica.

[70] En donde, en principio, y a pesar de la intencionada generalidad del enunciado, podría pensarse que se estaba haciendo referencia a alguna medida tendente a superar el formato de listas cerradas y bloqueadas de la ley electoral autonómica, o, más improbablemente, al establecimiento de algún mecanismo de selección de los candidatos por los votantes o los militantes del partido. Tampoco aparecerán en esta propuesta las medidas para excluir del cargo a quien se encuentre incurso en juicio oral por corrupción, mencionadas el discurso de investidura, probablemente por ser susceptibles de plantear problemas jurídicos.

[71] El grupo parlamentario de Podemos insistirá en la necesidad de una reforma del Reglamento de la Cámara, proponiendo una regulación más flexible para la constitución de las comisiones de investigación, medidas que favorezcan el control del Gobierno a través de las comparecencias de sus miembros o de una regulación más amplia de las preguntas orales en el pleno, o mejoras en las medidas de transparencia de la cámara, entre otras cuestiones.

[72] Se trata de la Proposición de Ley 5/9, tomada en consideración el 26/10/2016.

[73] El artículo 26.4 establecía: *«Previamente a la presentación de los candidatos, los partidos y federaciones deberán seleccionar al candidato que presentarán como "candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León" mediante un procedimiento que garantice un proceso democrático de concurrencia de candidatos y la participación, al menos, de sus militantes»*.

Junto a ello se preveía una regulación más detallada de los debates parlamentarios[74], una reducción de la campaña a diez días[75], una regulación de la sustitución temporal de los procuradores[76] o una reducción del coste de la campaña. Destacaba la ausencia de cualquier medida para mejorar la proporcionalidad del sistema electoral o para abrir o desbloquear las listas electorales, temas por otra parte abordados en otras Comunidades Autónomas gracias a proposiciones de ley presentadas por Ciudadanos o gracias a estar incluidas en pactos de investidura entre Ciudadanos y el partido mayoritario en la Asamblea[77].

La vía hacia la reforma estatutaria dará pronto sin embargo un importante giro. Aun cuando es cierto que en la presentación por parte de la Consejería de Presidencia de la Propuesta de reforma del Estatuto se mantuvo siempre que existían dos caminos, la modificación del Estatuto y la complementaria de la aprobación de la Ley del Alto Cargo de la Comunidad Autónoma, junto con la modificación de la Ley del Gobierno, lo cierto es que, por razones obvias, la reforma estatutaria centró la agenda política en este tema. Por ello resulta significativo que el propio Consejero de Presidencia, a través de unas declaraciones a la prensa el 22 de febrero, y coincidiendo prácticamente con unas jornadas sobre la reforma del Estatuto en las propias Cortes[78], mantuviera que, si bien la doble vía seguía abierta, ahora se era consciente de que las incertidumbre del panorama político nacional hacían muy difícil la reforma estatutaria y que, al fin y al cabo, *«había cosas que no podían esperar»*[79]. El Consejero anunciaba también el envío para junio de un Proyecto de Ley del Alto Cargo donde se incluyeran los aspectos principales que estaba previsto incluir en la reforma estatutaria: la limitación de mandatos, las incompatibilidades de los alcaldes y concejales de municipios de más de 20.000 habitantes, la obligatoriedad de los debates, y la limitación del número de consejeros.

En el fondo, a la altura del primer trimestre de 2016 ya se encontraban dibujadas las tres vías para abordar las medidas de mejora de la calidad democrática: la

---

[74] El artículo 33.4 quedaría redactado así: *«Los medios de comunicación de titularidad pública, o aquellos en cuyo balance las aportaciones de la junta de Castilla y León vía subvenciones o contratos supongan un peso superior al 35 % de los ingresos, programarán, durante el periodo de la campaña electoral, al menos dos debates entre quienes vayan a ser en su caso propuestos para Presidente de la Comunidad Autónoma por las fuerzas políticas representadas ya en las Cortes de Castilla y León o que hayan obtenido representación en alguno de los procesos electorales desarrollados en Castilla y León durante la anterior legislatura. Debates en los que se garantizará la igualdad de oportunidades, la equidad y la proporcionalidad. Las reglas de organización y funcionamiento de los debates serán aprobadas por la junta electoral de Castilla y León».*

[75] Art 30.2 de la Ley Electoral en la Proposición de Ley.

[76] Art. 21 de la Ley Electoral en la Proposición de Ley.

[77] Así los casos de la Comunidad de Madrid o Murcia, en pactos de investidura con el Partido Popular, o Andalucía, con el PSOE.

[78] El día 23/2/2016 se celebró una amplia jornada en las Cortes bajo el Título «La reforma del Estatuto de Autonomía».

[79] Declaraciones en *El Norte de Castilla*, 21/2/2016.

estatutaria, la legislativa y la del reglamento parlamentario. Las tres vías implicaban distintos contenidos, distintas dificultades de tramitación y distinto valor jurídico y político. Parece claro, sin embargo, que la nueva opción del gobierno autonómico por dar prioridad a las modificaciones legales implicaba «reconducir» el proceso desde el nivel estatutario al legal, cuando no condenar al limbo jurídico la posible reforma estatutaria. Un intento de reforma que quizás siempre pecó de un exceso de simbolismo jurídico y de voluntarismo político, fruto probablemente de la situación política del momento. Pero paralizar la reforma estatutaria en este campo no parece que supusiese abordar con más ambición o precisión jurídica las modificaciones en el sistema institucional de nuestra comunidad. Al fin y al cabo, gran parte de las medidas para la mejora de la calidad de la democracia anunciadas en el discurso de investidura como eje de la reforma del Estatuto terminarán paradójicamente recogidas en la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

3.3. LA LEY DE ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN Y LAS MEDIDAS DE MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA: PRESENCIAS Y AUSENCIAS

La Ley de Altos Cargos pretende sin duda cumplir dos objetivos muy distintos, lo que dota a la ley de una extraña naturaleza bifronte. Por una parte se trata, como su nombre indica, y explicita su propia Exposición de Motivos, de un intento de regular de manera sistemática y global, en un solo cuerpo normativo, *«todas aquellas cuestiones que componen el estatuto de los miembros de la Junta de Castilla y León y de los altos cargos titulares de los órganos directivos de la Administración General y de los equivalentes en la administración institucional, empresas públicas y fundaciones privadas»*. En virtud de ello se establece un concepto amplio de Alto Cargo, que cuestionablemente incluye a los miembros de la Junta de Castilla y León a todos los efectos de la Ley[80], y se delimitan las condiciones de nombramiento, contratación y cese de estos[81], regulando en consecuencia las causas de incompatibilidad, los conflictos de intereses, las declaraciones obligatorias y el Registro de Bienes y Actividades[82]. Se establecen también una serie de valores que deben regir el comportamiento

[80] Art. 1.2 de la Ley 3/2016, de Altos Cargos.

[81] Arts. 2 y 3 y 12 a 14 de la Ley 3/2016, de Altos Cargos.

[82] Arts. 6 a 8 y 4 y 19 a 20, respectivamente, de la Ley 3/2016, con una regulación que no destaca, como se señaló en algún documento de trabajo interno de la Cámara, por su rigor conceptual y casuístico, ni por una especial dureza en comparación con la norma estatal. Por otra parte, en el art 2.1 se prohíbe el nombramiento de personas *«contra las que se haya abierto juicio oral por delito contra la Administración Pública»*, lo que ciertamente resulta un supuesto más limitado que aquel previsto en el discurso de investidura de apartar del cargo a quienes se les abra juicio oral *«por corrupción»*.

de los Altos Cargos[83], y se prevé la redacción de un *«Código Ético y de Austeridad»*[84] y la creación de una *«Comisión de Ética Pública»*[85] con la función, entre otras, de *«incoar y resolver los procedimientos sancionadores que se transmiten por posibles infracciones administrativas cometidos por los altos cargos en el ejercicio de sus funciones y reguladas en cualquier norma que le sea de aplicación»*[86]. En el texto de la Ley se precisa también un específico régimen sancionador para esta materia[87].

Pero, junto a todo ello, resulta evidente que la Ley de Altos Cargos ha sido utilizada para incorporar, ahora con nivel legal, parte de las medidas que constituían el objeto de la ya casi con seguridad frustrada reforma del Estatuto de Autonomía. Un objetivo obviado en la propia Exposición de Motivos, en donde tan solo se alude, sin mayor énfasis, a la finalidad de *«consolidar el proceso de regeneración democrática»*, empleando curiosamente por primera vez en este ámbito el término *«regeneración»* y no *«calidad»* del sistema democrático, a la vez que se da por supuesto que dicho proceso de regeneración ya estaba normativamente en marcha en cuanto se trataría aquí tan solo de *«consolidarlo»*. El resultado es un texto legal relativamente «extraño», con un contenido normativo extraordinariamente diverso y en donde se acumulan, con evidentes carencias de técnica legislativa, materias más propias del Estatuto de Autonomía,

[83] Art. 5 de la Ley: *«Los altos cargos ejercerán su función con la finalidad de lograr el interés general conforme a los valores de objetividad, transparencia, eficacia, ejemplaridad, austeridad y servicio a la ciudadanía»*, en una introducción, cuestionable, de la categoría de los valores, más allá, o junto a, los principios jurídicos que orienta constitucionalmente la actuación de la Administración.

[84] Art. 11 de la Ley, propuesto por la Comisión de ética Pública, remitido a las Cortes como comunicación de la Junta y aprobada finalmente por esta. Resulta cuando menos discutible que en el art. 3, al regular la toma de posesión y prever el juramento o promesa a la Constitución, se establezca que *«en el acto de posesión, deberán manifestar su adhesión al código ético y de austeridad de los altos cargos que en cada momento esté vigente»*. Se prevé también que cada institución propia establezca su código ético, *vid.* Disposición Adicional 2.º de la Ley.

[85] La Comisión de Ética Pública, de nombre quizás no muy afortunado y con un importante papel sancionador en este campo, viene regulada en el Título IV de la Ley, arts. 15 a 18, y estará compuesta por el titular de la consejería a que esté adscrita la Inspección General de Servicios, el titular del centro directivo que tenga atribuidas las funciones de inspección de servicios, el titular del centro directivo que tenga atribuidas las funciones de secretariado de la Junta de Castilla y León y tres expertos designados por la Junta entre catedráticos y profesores universitarios del ámbito del derecho. La Comisión estará presidida en todo caso por el titular de la consejería. Destaca pues la ausencia de cualquier otra institución de la Comunidad en la composición o nombramiento de dicha Comisión, así como la composición de número par de esta.

[86] Art. 17.e) de la Ley 3/2016.

[87] Título VI, Régimen sancionador, arts. 23 a 27. No es el lugar aquí de analizar dicho régimen, por cuanto no guarda relación con la forma de gobierno de la Comunidad; en todo caso se trata de uno más de los que se van estableciendo en leyes sectoriales y que producen una verdadera descodificación del estatuto de la función pública autonómica, en paralelo con el fenómeno estatal. Tampoco procede comentar aquí los problemas posibles de cobertura legal, o de constitucionalidad, que pueden suscitar determinadas sanciones previstas en la norma para casos como los de la mera apertura de juicio oral, ni el papel de una Comisión como la prevista que, según el artículo 26.3, pondrá fin a la vía administrativa.

como la limitación de mandatos del Presidente de la Junta[88], con otras que parecen corresponder a la Ley del Gobierno, como la limitación temporal en la titularidad de una consejería[89], o que casi podrían entenderse propias del reglamento parlamentario, como la obligación de emitir ante las Cortes un informe de gestión a los dos años de desempeño de la dirección de una consejería[90]. Por otra parte esta impresión de falta de calidad en la técnica legislativa se acentúa en las Disposiciones finales, que convierten a la norma en una verdadera «ley escoba», y que se utilizan para modificar la Ley Electoral y abordar el viejo tema de las incompatibilidades de alcaldes y concejales de más de 20.000 habitantes ahora ampliado a los presidentes de las Diputaciones[91], o para regular los debates electorales[92], pero también para modificar la Ley del Gobierno y establecer un órgano como el *«consejo de dirección»*[93] o para reformar la Ley de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León[94], sin más motivo aparente que el de llevar a cabo lo que no se pudo o no se quiso hacer por el camino de la reforma estatutaria prometida.

¿Qué queda pues de aquellas medidas de mejora de la calidad democrática que, previstas en el discurso de investidura, pasaron por la propuesta de reforma del Estatuto de la Junta y han terminado en la Ley de Altos Cargos? Como casi siempre en este ámbito quizás sean tan significativas las ausencias como las propias medidas adoptadas. Desde el discurso de investidura no volverá aparecer en ninguna propuesta normativa la *«adecuación del número de procuradores de las Cortes»*. Superado el peor momento de la crisis económica, probablemente haya disminuido un tanto aquella especie de «iconoclasia institucional» que condujo a la supresión de múltiples instituciones propias en las Comunidades Autónomas en donde estas no se encontraban previstas en los Estatutos correspondientes, y a algunos intentos, en ocasiones llevados a la práctica, de reducir el número de parlamentarios autonómicos[95]. Por otra parte, y más allá de ello, en Castilla y León la provincia sigue constituyendo una realidad social y política de primer orden, determinante de la articulación partidista de la Comunidad, y cualquier alteración del número de procuradores, en aras de una supuesta austeridad, hubiera supuesto un nuevo reparto provincial de escaños,

---

[88] Disposición adicional primera de la Ley 3/2016.

[89] Art. 2.2 de la Ley 3/2016

[90] Art. 10 de la Ley 3/2016, donde se establece que *«Los titulares de cada una de las consejerías, una vez finalizado el segundo año de legislatura, en el plazo de dos meses, solicitarán su comparecencia ante la Comisión permanente legislativa de las Cortes de Castilla y León correspondiente a su ámbito competencial, para informar del grado de cumplimiento de los objetivos de su departamento para la legislatura»*.

[91] Disposición final primera, 3.

[92] Disposición final primera, 4.

[93] Disposición final segunda.

[94] Disposición final tercera.

[95] *Vid.*, por todos, LO 2/2014, de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha.

lo que conllevaría unos elevados costes para cualquiera de los partidos políticos que intentara llevarla a cabo. En la misma línea resulta significativa también la desaparición de la propuesta de limitar a diez el número máximo de posibles consejeros de la Junta, una medida que no se encontraba en el discurso de investidura del presidente pero que aparecerá en la propuesta de reforma del estatuto presentada por la Consejería de Presidencia. Se trataba en todo caso de una opción que en principio podía responder a los «nuevos tiempos» de austeridad, pero que por otra parte parecía estar envuelta en un inconfundible aire de los «viejos tiempos», cuando los partidos políticos nacionales mostraban dudas sobre la naturaleza misma de la autonomía política de los entes recién creados, y ante unas Comunidades con escasas competencias apostaban, como hicieron en los pactos de 1981, por una organización institucional «mínima», en muchos sentidos, de estas[96]. La tercera ausencia era obligada. Cualquier intento de suprimir el aforamiento de los procuradores pasaban por la modificación del correspondiente artículo estatutario. La propia opción por incluir estas medidas en una norma de rango legal implicaba la renuncia a una de las escasas medidas que eran apoyadas por todos los grupos políticos sin mayores matices[97].

Por último, quizás la renuncia más importante giraba en torno a aquel misterioso *«avance hacia fórmulas legales que garanticen una mayor vinculación entre los electores y sus representantes políticos»* que nunca terminó de concretarse en normas jurídicas. De hecho resulta significativo que ni la propuesta de reforma estatutaria ni la Ley de Altos Cargos contengan mención alguna a procesos de selección más democráticos de los candidatos de los partidos o a procesos de apertura o desbloqueo de las listas electorales, por mencionar las dos medidas más obviamente encuadrables en este campo. Que no parezca oportuna sistemáticamente la regulación de tales materias en una Ley de Altos Cargos no permite olvidar que, en cambio, en esta misma Ley se modifica la normativa electoral para abordar, entre otras cosas, una materia tan ajena a su título como los debates electorales. Tampoco parece que explique enteramente esta ausencia la actual tramitación parlamentaria de una Proposición de ley de reforma

[96] La norma ya se encontraba en el Estatuto de 1983, el antiguo art. 16.2, y se suprimió en la reforma de 1999. En todo caso se trataba de una norma limitativa de la capacidad de configuración del Ejecutivo por parte del Presidente de dudosa oportunidad, y cuestionablemente elevada a nivel estatutario en vez de su lógico contexto normativo, la Ley del Gobierno. Con ello se dotaba de una notable rigidez a una determinada configuración del ejecutivo que podía lograrse, como se estaba haciendo ya en la época en la mayoría de las Comunidades, a través del criterio político del Presidente. En todo caso la propuesta formaba quizás parte de un cierto componente «estético» de la reforma.

[97] *Vid.*, por todos, MATIA, E., «Estatuto de los procuradores», en *Comentarios al Estatuto de Castilla y León*, 2011, ob. cit., pp. 289 y ss. Acerca del «ambiente» doctrinal sobre la figura valga como ejemplo el título de una de las últimas aportaciones sobre el tema, «Privilegios procesales inconstitucionales e innecesarios en la España del siglo XXI», de GÓMEZ COLOMER, J.L., en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 239 y ss.

de la Ley Electoral de Castilla y León presentada por el grupo de Ciudadanos. Es cierto que en cuanto al proceso de selección de candidatos la Proposición de ley, aun a pesar de su escasa concreción, implicaría un avance en la materia[98]. Por otra parte, la inmensa mayoría de los partidos contemplan ya en sus estatutos procesos de selección directa por los militantes, las llamadas primarias, al menos del candidato a presidente de la Junta y en ocasiones de los candidatos a procuradores, lo que relativiza en cierta forma la transcendencia del establecimiento de una obligación legal en esta materia[99]. Resulta curioso, no obstante, que una de las innovaciones que en mayor medida pueden afectar a la configuración de la forma de gobierno de nuestra Comunidad no venga dada por una hipotética obligación futura de realizar primarias para elegir a los candidatos a cargos públicos, sino por la incorporación a los estatutos nacionales del Partido Popular, mayoritario en esta legislatura, de un método semidirecto de elección por parte de los militantes de ciertos cargos del partido, en concreto de las presidencias del partido en los distintos niveles territoriales[100]. Semejante sistema, aplicado por primera vez en el ámbito del Partido Popular de Castilla y León, ha dado lugar a la celebración de unas «primarias internas» en el partido para la elección del presidente del PP de Castilla y León que conllevarán con casi total seguridad que, al menos hasta el final de la legislatura, sean distintas las personas que asuman la Presidencia de la Junta y la presidencia del partido mayoritario que la sustenta, una distinción personal entre el presidente del partido y presidente de la Comunidad en suma, la conocida como bicefalia, que rompe una de las constantes en nuestra forma de gobierno, y de la nacional, en donde el jefe de gobierno lo era también de la mayoría parla-

---

[98] El artículo 26.4 prevé en su redacción original que *«Previamente a la presentación de los candidatos, los partidos y federaciones deberán seleccionar al candidato que presentarán como "candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León" mediante un procedimiento que garantice un proceso democrático de concurrencia de candidatos y la participación, al menos, de sus militantes»*. La redacción, como puede observarse, era suficientemente ambigua como para englobar muy distintas formas de seleccionar a los candidatos a presidir la Junta, y no impone por tanto la fórmula que suele denominarse «elecciones primarias». Por otro lado, en aras de no interferir en el derecho de organización interna del partido, y también probablemente de encontrar fórmulas aceptables por todos los partidos, incluyendo al partido mayoritario, se limita en gran medida la carga normativa del precepto a la obligación de articular fórmulas de intervención de los militantes. Por último, el precepto se refiere únicamente a los candidatos a presidir la Junta y nada dice sobre el resto de candidatos a las Cortes; con ello se introduce una figura, la del candidato a Presidente de la Junta, de no tan fácil encaje en un sistema parlamentario como el nuestro.

[99] Sobre los métodos de selección de los candidatos en los partidos político *vid.*, por todos, PÉREZ-MONEO, M., *La selección de candidatos electorales en los partidos políticos,* Madrid, 2012, con una postura más favorable a otras formas de selección democrática que no la de las conocidas como primarias; *vid.* también PAJARES, E., «Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias», en *Participación, representación y democracia*, Cascajo Castro J. L. y Martín de la Vega, A. (coord.), Valencia, 2015, pp. 151 y ss., o *Interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, CONTRERAS, M. y GARRIDO, C. (ed.), 2015.

[100] Art. 35 de la Ponencia de política y estatutos aprobada en el 18.º Congreso del Partido Popular, febrero de 2017.

mentaria que lo sustentaba y del partido político al que correspondía esa mayoría. De la gestión de esta nueva situación, inédita también en la cultura interna del Partido Popular, dependerán probablemente algunos de los rasgos próximos del funcionamiento del sistema político en Castilla y León.

Al igual que en la Ley de Altos Cargos, tampoco en la Proposición de ley presentada por Ciudadanos para modificar la Ley Electoral de Castilla y León se alude a una posible apertura de las candidaturas o al desbloqueo de las listas cerradas, a pesar de ser esta una de las medidas que casi invariablemente figura en sus proposiciones de reforma de las leyes electorales de otras comunidades autónomas[101]. Al menos en su variante de listas cerradas pero desbloqueadas, esto es, con voto preferente, esta modificación de la forma de voto es probablemente uno de los cambios más claramente demandados por la opinión pública, que entiende, como en menor medida la doctrina, que ayudaría a personalizar y poder controlar mejor la representación política y ayudaría a disminuir el dominio de las elites sobre el partido[102]. Lo cierto es que el desbloqueo de las listas, aun con ciertos inconvenientes y con evidentes dificultades para su concreción práctica si se quiere conjugar con el criterio de las listas paritarias[103], implicaría un cambio significativo al menos en la dinámica interna de los partidos, y por ello mismo también en el propio funcionamiento del parlamento y de sus grupos, con las consecuencias que ello acarrearía en la forma de gobierno. En todo caso, este desbloqueo de las listas electorales parece que por el momento seguirá constituyendo uno más de los «Godot» que en materia de calidad del sistema democrático todavía seguimos esperando en Castilla y León. Los otros dos también tienen mucho que ver curiosamente con esta apuesta de la Junta por incorporar las medidas de calidad democrática en la Ley de Altos Cargos.

Uno de ellos es la renuncia del partido mayoritario a presentar, y por tanto a liderar, un proyecto propio de reforma de la Ley Electoral. Una reforma que se fía a la suerte que corra la Proposición presentada por el grupo que apoyó la investidura, pero a la que a su vez se priva de algunos de sus contenidos pro-

---

[101] *Vid.*, por ejemplo, la propuesta del grupo parlamentario de Ciudadanos para la modificación de la Ley 1/1986, Electoral de Andalucía, así el artículo 23.1: «La presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse entre el 15.º y el 20.º día posteriores a la convocatoria, mediante listas cerradas y desbloqueadas, pudiendo cada votante, dentro de una misma papeleta, señalar a un número máximo de diputados igual al que le corresponde en su circunscripción».

[102] *Vid.*, por todos, el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral, CEPC, Madrid, 2009. Una postura más escéptica en GARRORENA, A., «Democracia, participación y representación. La crisis dela actual democracia representativa. ¿Qué hacer?», en *Participación, representación y democracia*, CASCAJO CASTRO, J. L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coord.), Valencia, 2015, pp. 67 ss.

[103] *Vid.*, por todos, RODRÍGUEZ BLANCA, «Paridad electoral y personalización del voto. Reflexiones en construcción», en *Participación, representación y democracia*, CASCAJO CASTRO, J. L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coord.), Valencia, 2015, pp. 101 y ss.

pios, introducidos ya vía Ley de Altos Cargos. Además, al menos en su redacción original, la Proposición no contempla ni modificaciones en la forma de voto, como vimos, ni, lo que es también importante, ninguna modificación en la composición de la Cámara, la determinación de la circunscripción o la fórmula electoral prevista en la ley. Esto es, se renuncia a modificar el sistema electoral, renunciando por tanto también a cualquier intento de conseguir mayores niveles de proporcionalidad en el sistema, algo ciertamente peculiar dentro de la actual oleada de intentos de reforma de las normativas electorales y que probablemente se explica en último término por la importancia del factor territorial, y concretamente de la provincia, en la estructuración del sistema político autonómico. El último «Godot» al que aún estaríamos esperando en Castilla y León sería el de la reforma del Reglamento de las Cortes, una reforma también contemplada en el discurso de investidura de esta legislatura. Aun disponiendo de un Reglamento de notable calidad, parece evidente que la vía de la reforma reglamentaria es la adecuada para configurar un verdadero «derecho de la oposición» y en todo caso para articular de manera más eficiente la función de control del gobierno[104]. En definitiva, para adecuar la norma a la nueva realidad del sistema político castellanoleonés, que parece exigir un mayor equilibrio entre los dos poderes fundamentales de la Comunidad, que mitigue las tendencias hacia la presidencialización del sistema a través de un mejor diseño normativo[105]. En definitiva, que permita la potenciación de las Cortes como órgano de legitimación central del sistema en lo que constituiría una no tan paradójica «parlamentarización» de la forma de gobierno parlamentaria diseñada por el Estatuto[106].

En todo caso, la Ley de Altos Cargos sigue teniendo importancia respecto a la forma de gobierno y a la calidad democrática, en cuanto introduce cuatro de las medidas planteadas desde el inicio de la legislatura. En primer lugar, y a través de la modificación de la normativa electoral, consagra la incompatibilidad entre la condición de procurador y la de alcalde o concejal de municipios de más de

---

[104] *Vid.*, por todos, los trabajos que integran este número de la Revista, o TUDELA, J., *EL Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI.* Madrid, 2008; PAU, F. (coord.), *El control del gobierno en democracia.* XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, 2013; o SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «Los partidos y la actual crisis de representatividad el Parlamento», en *Participación, representación y democracia*, Cascajo Castro, J. L. y Martín de la Vega, A. (coord.), Valencia, 2015, pp. 341 ss.

[105] *Vid.*, en estas líneas, CASCAJO CASTRO, J.L., «La forma de gobierno: el sistema parlamentario autonómico», en *Derecho Público de Castilla y León*, ob. cit., pp. 67-69; BIGLINO CAMPOS, P., «El Presidente y la Junta», ob. cit., pp. 164-165; GARCÍA ROCA, J., «Sobre el autogobierno constitucional de Castilla y león», en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2003, pp. 203-204; REY MARTÍNEZ, F., «Dos tesis…», ob. cit., pp. 363-375, o MARTÍN DE LA VEGA, A., «La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León», ob. cit., pp. 199-230.

[106] Sobre parlamentarismo y presidencialismo entendidos como *continuum*, como fenómeno jurídico con diversos escalones, *vid.* GARCÍA ROCA, J. «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 61 y ss.

20.000 habitantes[107]. Se trata de una medida que responde también en principio al clima de austeridad y de cierta desconfianza hacia la función pública representativa que ha marcado la época en que se inicia el camino de estas reformas. Por una parte puede presentarse ante la opinión pública como un intento de que cualquier cargo público solo cobre un sueldo de la política, es decir una medida de austeridad relacionada con la incompatibilidad económica[108]. Bajo otro aspecto la medida parece pretender evitar la acumulación de poder político y facilitar la circulación de las elites políticas. Se trataría de evitar la acumulación de poder municipal y legislativo[109]. En esta línea podría entenderse como una medida encaminada hacia el logro de una dedicación exclusiva al trabajo parlamentario que repercuta en la calidad de este. De hecho, la incompatibilidad como sinónimo de «profesionalización» de la función parlamentaria podría enmarcarse en el largo camino recorrido por la figura del procurador desde el Estatuto inicial del 83 hasta hoy, pasando por la reforma de 1999, donde se establece una asignación y se empieza a configurar al procurador como un político profesionalmente dedicado a la labor parlamentaria. En Castilla y León, al igual que en otras autonomías, existe también una última lectura relacionada con el intento de evitar los riesgos de «provincialización» de la representación política o de representaciones localistas. Frente a la vieja idea de trasladar a las Cortes las distintas inquietudes y sensibilidades de un amplio y muy diverso territorio se termina imponiendo la idea, correcta desde el punto de vista de la madurez político-constitucional del órgano, de la representación general. En todo caso normalmente los alcaldes no habían representado en realidad ese tipo de intereses locales, sino que figuraban en las candidaturas en virtud de su peso político específico dentro del partido, lo que les permitía encabezar la lista municipal y a la vez formar parte de la autonómica. Por último, no puede olvidarse tampoco que, al establecer el Estatuto que es necesario poseer la condición de procurador para poder ser Presidente de la Junta de Castilla y León[110], se está también convirtiendo en incompatibles a los alcaldes como futuros candidatos a la presidencia del Ejecutivo[111], lo que en el contexto político de Castilla y León no deja de tener su importancia y probablemente sirva para explicar también la

[107] Conviene recordar que por la peculiar distribución territorial de la población en Castilla y León, son realmente muy pocos los municipios que sobrepasan los 20.000 habitantes.

[108] Una medida de austeridad de valor ante todo simbólico, y de cuestionable eficacia si se tiene en cuenta el número de personas hipotéticamente afectadas y el hecho de que muchos concejales de municipios en torno a los 20.000 habitantes y que no ostentan delegaciones no reciben una retribución significativa.

[109] Bajo este punto de vista resulta muy cuestionable la aplicación de la incompatibilidad a los concejales que se encuentran fuera del equipo de gobierno municipal.

[110] Art. 26.2 Estatuto de Autonomía.

[111] Cabe destacar que al configurarse como causa de incompatibilidad, y no de inelegibilidad, permite al interesado optar con posterioridad a la elección.

aparición, en el último momento, como una nueva causa de incompatibilidad la de tener la condición de Presidente de una Diputación Provincial.

El límite temporal de ocho años para el ejercicio de la presidencia de la Junta de Castilla y León[112] es sin duda una de las medidas más trascendentales para la forma de gobierno, y probablemente la que más repercusiones políticas pueda tener a medio plazo. No obstante, ni la ubicación ni la redacción de la medida parecen las más adecuadas. Más allá del debate sobre si una prohibición de este tipo debería tener rango estatutario, como en principio se había previsto[113], si se opta por incluirla en una norma legal, su lugar no es seguramente el de una disposición adicional a la Ley de Altos Cargos de la Administración, sino la Ley del Gobierno, como sucede en la mayoría de comunidades que ya han adoptado una medida de este tipo[114]. Tampoco parece que se haya acertado con el texto concreto de la norma. En principio porque no se trata de una limitación de mandatos, como indica el título de la Disposición adicional, sino que lo que se limita es el tiempo en el ejercicio del cargo, independientemente del número de mandatos[115]; y en segundo lugar por que se opta por la redacción menos matizada entre las que ofrece el derecho comparado, al no distinguir entre años y mandatos, ni tener en cuenta la continuidad o no de estos, dos factores importantes de cara a la finalidad de la medida. Por otra parte, dada la redacción de la disposición, parece que se quisiera equiparar la limitación temporal del presidente de la Junta con la de los presidentes de las instituciones propias de la Comunidad, lo que en todo caso no es aceptable desde un

---

[112] Ley 3/2016, Disposición adicional primera. «Limitación de mandatos. *Las personas que hayan ostentado durante ocho años la presidencia de la Junta de Castilla y León o la presidencia o titularidad de alguna de las de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León no podrán ser propuestas para su reelección en la misma institución*».

[113] *Vid.*, por todos, sobre la antigua polémica sobre la reserva estatutaria en materia institucional, ARAGÓN, M., «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», ob. cit., pp. 19-29; AGUADO, C., *El Estatuto de Autonomía su posición jurídica en ordenamiento jurídico*, Madrid, 1996, o «Algunas cuestiones problemáticas acerca de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas», ob. cit.

[114] Así en Castilla-La Mancha se encuentra en el art. 4 de la Ley 11/2003, del Gobierno y del Consejo Consultivo, donde se establece que *«(N)o podrá ser elegido presidente de la Junta de Comunidades quien ya hubiese ostentado este cargo durante al menos ocho años, salvo que hayan pasado cuatro desde la terminación de su mandato»*; en la de Extremadura en el art. 8 de la Ley 1/2014, que regula el Estatuto de los cargos públicos del Gobierno, donde se prevé que *«(N)o podrá ser elegido presidente de la junta Extremadura quien ya hubiese ostentado este cargo durante dos mandatos sucesivos, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato y sin que ningún caso pueda ser elegido si hubiera ostentado este cargo durante al menos ocho años»*; en el art. 7.2 de Ley siete/2014, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2004, del estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la región de Murcia, que dice que *«no podrá ser elegido presidente de la comunidad autónoma quien hubiese ostentado este cargo durante dos mandatos»*; en Andalucía, el 14 de diciembre de 2016 se admitió por unanimidad una Proposición de Ley del Partido Popular de reforma de la Ley del Gobierno, con un artículo único que propone que sea inelegible como presidente quien haya ejercido la presidencia durante dos mandatos.

[115] Se trata en el fondo de un error motivado por el deseo de agrupar en una misma redacción la limitación del presidente de la Junta, cuyos mandatos pueden por varias causas ser menores de ocho años, y la presidencia de las instituciones propias, en donde normalmente coincidirán los ocho años con los dos mandatos.

punto de vista jurídico-constitucional ni político, puesto que la limitación del tiempo de ejercicio a los presidentes de las instituciones propias, que generalmente será aquí limitación de mandatos, no tiene una influencia significativa para la configuración de la forma de gobierno de la comunidad, dado que ninguno de ellos ejerce claras facultades de «indirizzo politico», y dado que, curiosamente, la limitación no se aplica, como antes se preveía[116], a la presidencia de las Cortes, mientras que exactamente lo contrario puede predicarse de la limitación temporal al ejercicio de la presidencia de la Junta.

En todo caso, la limitación temporal en el ejercicio del cargo, o la limitación de mandatos de los representantes públicos en los sistemas parlamentarios, responde a dos lógicas no exactamente coincidentes, aunque suelan converger a efectos prácticos. Por una parte, y como subraya entre nosotros GARRORENA[117], cabe entender la limitación de mandatos como un intento de dar respuesta a la sensación de que el representante se ha convertido en un verdadero profesional de la política que, como dijera Max Weber, ha pasado de vivir para la política a vivir de la política. Se intentaría evitar así la formación de una elite política desvinculada de los intereses y de la realidad de la sociedad a la que representa, una verdadera «clase política» en donde sus miembros empiezan desde su juventud a depender económicamente de su cargo político, con las consecuencias para la jerarquización de los partidos que todo ello acarrea. La limitación de mandatos funcionaría entonces como una medida enormemente poderosa para mejorar y renovar la representación política, pero a condición de que se aplicase a la generalidad de los cargos públicos representativos y no aisladamente a algunos de ellos, y de que se tuvieran en cuenta los distintos niveles de esta misma, que exigen probablemente unos mayores índices de renovación en los ámbitos territoriales inferiores, y la posibilidad de ir pasando de uno a otro a lo largo de la «carrera política». En todo caso es necesario encontrar un equilibrio entre el rechazo a la profesionalización de la política y el riesgo de caer en el puro «amateurismo». Desde esta perspectiva, la limitación de mandatos solo será efectiva si va acompañada de otro tipo de medidas, como la eliminación de privilegios conectados con el cargo, las condiciones de reincorporación a la vida profesional y las consiguientes incompatibilidades, una retribución adecuada o la más precisa delimitación de los distintos espacios públicos en donde puede tener presencia el Estado de partidos. Es frecuentemente bajo esta primera lógica bajo la que se concibe la limitación temporal en los cargos como un elemento importante para mejorar la calidad democrática

[116] Art. 23 de la Propuesta de modificación del Estatuto presentada por la Junta.

[117] GARRORENA, A., «Democracia, participación y representación. La crisis de la actual democracia representativa. ¿Qué hacer?», en *Participación, representación y democracia*; Cascajo Castro, J. L. y Martín de la Vega, A. (coord.), Valencia, 2015, pp. 67 y ss., y *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*, Madrid, 2015.

del sistema y bajo la cual la medida adoptada en nuestra comunidad no parece que sea suficientemente significativa, aun siendo importante.

La limitación de mandatos puede responder sin embargo a otra lógica distinta cuando se aplica al presidente del ejecutivo o de un órgano colegiado implicado en la dirección política del Estado. Como señala el profesor Eloy GARCÍA[118], no se trataría en este caso de evitar un problema de exceso de profesionalización de la política sino que nos encontraríamos, de manera similar a la prohibición de reelección en los sistemas presidencialistas, ante una técnica de limitación del poder personal institucionalizado y democrático. Funcionaría aquí la tradicional desconfianza hacia el poder del primer constitucionalismo y su idea de que la limitación del poder político, y ante todo del poder político personal, implica un aumento de la libertad. Si en la primera lógica de la limitación de mandatos podríamos apelar a la carta de Jefferson a Madison en donde habla de los graves inconvenientes que acarrea *«el abandono del principio de rotación»*, en esta segunda lógica nos encontraríamos, salvando todas las distancias, ante el título con que MAQUIAVELO encabeza el capítulo 24 del libro tercero de sus *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, «Cómo la prolongación de mandatos hizo sierva a Roma»[119]. Encuadrada en esta lógica de limitación del poder personal, la prohibición de reelección que implica la limitación temporal en el ejercicio del cargo, resulta sin duda ajena a la tradición y a la lógica del sistema parlamentario. No obstante, puede adquirir todo su sentido como importante contrapeso a las tendencias presidencialistas que se han manifestado en la mayoría de las comunidades autónomas, al menos hasta las elecciones del 2015, y que han afectado de manera muy notable también a la forma de gobierno de Castilla y León[120].

La regulación por ley de los debates electorales se ha convertido en uno de esos «topoi» que aparecen recurrentemente cuando se trata de articular medidas para la mejora de la calidad democrática del sistema representativo, ocupando un lugar que quizás no se corresponda del todo con su transcendencia política en las sociedades informatizadas o con las posibilidades de regulación que ofrece el derecho en este campo[121]. En todo caso, no hay paquete legisla-

---

[118] *Vid.*, por ejemplo, «Irrelegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidad parlamentaria: Los artículos 23 y 70 de la Constitución y las razones políticas de la prohibición de ser reelegido», en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 14, 2006, pp. 3 y ss.

[119] Las dos citas están tomadas de la obra de Eloy GARCÍA anteriormente citada.

[120] Por otra parte la prohibición planteará seguramente problemas nuevos, entre ellos el del ejercicio de la presidencia en el periodo final de esos ocho años o la posible bicefalia, ahora en sentido contrario, si el ya expresidente no renuncia a la dirección del partido mayoritario.

[121] Sobre la regulación de los debates electorales *vid.*, entre las últimas aportaciones, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, P., «El régimen jurídico de los debates electorales en España», en *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 11, 2016, pp. 204-2014; RALLO, A., «Neutralidad y pluralismo de los medios

tivo que se precie sobre estos temas sin modificación de la normativa electoral[122], y este es el camino que ha seguido nuestra Ley de Altos Cargos[123] recogiendo ya una medida contemplada incluso en el proyecto de reforma estatutario[124]. No es este en lugar para abordar en profundidad un tema que afecta de lleno al problema de la distribución de competencias en materia electoral[125], y, en último término, a derechos fundamentales tanto de los partidos como de los

---

de comunicación en las campañas electorales en España: la reforma de la LOREG por Ley Orgánica 2/2011», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, pp. 201-240, o SOLER SÁNCHEZ, M., *Campañas electorales y democracia en España*, Universitat Jaume I, Castellón, 2001, pp. 148-150.

[122] A pesar de ello, la regulación vigente sobre ellos aún es muy escasa. De hecho se reduce, en el nivel legal, a la Ley electoral de la comunidad autónoma de Murcia, Ley 2/1987, que dispone en su artículo 26.2 que *«(A)demás de los espacios gratuitos de propaganda electoral, los medios de comunicación de titularidad pública con cobertura en la Comunidad Autónoma programarán, durante el periodo de la campaña electoral, al menos un debate entre quienes encabecen todas las listas presentadas que ya tuvieran representación parlamentaria, y se podrán celebrar debates entre todas las candidaturas proclamadas. Todos estos debates se regirán por los principios de igualdad de oportunidades y equidad»*, y a la modificación llevada a cabo en el País Vasco en enero de 2016 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, que incorporó, entre otras cuestiones, el apartado 6 del artículo 81, donde se dice que *«(E)n los medios de comunicación públicos dependientes del Gobierno Vasco se emitirá al menos un debate sobre política general en cada una de las lenguas oficiales, en el que intervendrán candidatos y candidatas de todas las formaciones políticas que hubieran obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento Vasco. Igualmente, se emitirá en tales medios una entrevista en cada una de las lenguas oficiales a la candidata o candidato designado por las formaciones anteriormente señaladas».*

[123] El art. 31 bis de la Ley Electoral quedaría por tanto como sigue: *«Los candidatos a la presidencia de la Junta de Castilla y León de las formaciones políticas que tengan grupo parlamentario propio en las Cortes de Castilla y León deberán celebrar, al menos, dos debates públicos durante la campaña electoral. Una comisión de profesionales del periodismo en Castilla y León fijará las condiciones para la celebración de estos debates garantizando el respeto de los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad, y de acuerdo con las instrucciones que en la materia pueda establecer la Junta Electoral competente. La composición y funcionamiento de esta Comisión se regulará por orden de la consejería competente en materia de procesos electorales. A estos efectos, en las cuarenta y ocho horas siguientes a la finalización del plazo de presentación de candidaturas, las formaciones políticas que cumplan los requisitos previstos en el párrafo anterior, comunicarán a la Junta Electoral de Castilla y León la persona que ostenta la condición de candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León».*

[124] Art. 21 de la Propuesta de reforma del Estatuto, en donde solo se establecía que la ley electoral incluiría *«la obligatoriedad de la celebración de debates»*. La propuesta se situaba en línea con el Estatuto de Andalucía, el único en el que a este nivel normativo se preveía la obligatoriedad de organizar debates electorales, con mejor técnica jurídica que en la propuesta, así en su art. 105.2: *«la ley electoral establecerá criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales. Se regulará la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria».*

[125] *Vid.* por todos los clásicos trabajos de GAVARA, J.C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Madrid, 2007, u OLIVER, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Barcelona, 2011. Entran en juego aquí especialmente los artículos 81 y 149.1.1 de la Constitución y la conocida interpretación expansiva del carácter básico de la normativa electoral realizada por el Tribunal Constitucional frente a los regímenes electorales autonómicos. En este contexto el régimen de la normativa de campaña electoral de la LOREG es declarado de aplicación directa por la disposición adicional 1.2 y deja un margen mínimo a la normativa autonómica, aunque existe consenso en subrayar que, ante la ausencia de previsión expresa en la LOREG, es posible establecer una cierta regulación de la celebración de los debates en las leyes electorales autonómicas. La LOREG sí hace mención en su art. 66 a la neutralidad informativa que deben respetar las televisiones privadas *«en los debates y entrevistas electorales, así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo con las instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente».*

medios de comunicación o de la ciudadanía en general[126]. En todo caso resulta llamativa la casi unánime valoración negativa de la doctrina sobre nuestro modelo de campaña electoral. Se destaca así su formalismo, su profundo desfase con la realidad política, mediática y tecnológica, su inoperancia práctica y su configuración de campañas largas, costosas y a la postre irrelevantes desde el punto de vista de la confrontación de ideas y programas. Y es que en pocas materias como esta parece más anticuada la regulación electoral. En el fondo nos encontramos con una normativa que respondía a los modelos europeos de posguerra y que se estableció en su momento para sentar las bases del nuevo sistema de partidos, pero que con el tiempo va resultando cada vez más ineficaz, al agravarse la inercia del legislador y la velocidad de los cambios sociales y tecnológicos. Ante los vacíos que esta situación provoca, y uno de los más claros es el de la regulación de los debates electorales, la Junta Electoral Central no tuvo más remedio que convertirse en una especie de «fuente atípica» del derecho electoral, también y especialmente en esta materia[127].

Es en este marco en el que cabe valorar la nueva regulación incorporada a la Ley electoral de Castilla y León, y que puede compararse útilmente con la de la Proposición de ley de modificación de la Ley Electoral presentada por el grupo parlamentario de Ciudadanos y cuya tramitación ya fue aceptada por las Cortes[128]. El nuevo artículo 31 bis introducido por la Ley de Altos Cargos guarda algunas similitudes con la proposición de ley en tramitación en cuanto prevé la celebración de al menos dos debates durante la campaña entre quienes hayan sido propuestos como candidatos a la presidencia de la junta. Se introduce así, vía electoral, una figura, la del *«candidato a la presidencia de la Junta»*, no prevista en ninguna de las regulaciones existentes, que hablan, con más rigor, de representantes de las candidaturas o de quien encabece la candidatura, y que

---

[126] *Vid.*, por todos, SÁNCHEZ, O., *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid, 2007.

[127] Para los debates electorales en los medios de comunicación públicos las líneas básicas fueron ya marcadas por su Resolución 4/2011, de 24 de marzo. Los debates deberían estar sometidos, según la Junta Electoral Central, al principio de libertad, en cuanto los órganos de la radiotelevisión no estarían obligados a celebrarlo si no existe una previsión legal al respecto, y a los principios de pluralismo político, neutralidad informativa, igualdad y proporcionalidad, lo que hace obligado tener en cuenta prioritariamente el resultado de las últimas elecciones, y deberán establecerse mecanismos de control, entre ellos la previsión de su organización en los «planes de cobertura de campaña» de los medios, que deben ser públicos para poder ser recurridos ante las juntas electorales, y, por último, se permite el debate «cara a cara», pero introduciendo un principio de compensación.

[128] Art. 33.4 de la Proposición de Ley: *«Los medios de comunicación de titularidad pública, o aquellos en cuyo balance las aportaciones de la junta de Castilla y León vía subvenciones o contratos supongan un peso superior al 35 % de los ingresos, programarán, durante el periodo de la campaña electoral, al menos dos debates entre quienes vayan a ser en su caso propuestos para presidente de la comunidad autónoma por las fuerzas políticas representadas ya en las Cortes de Castilla y León o que hayan obtenido representación en alguno de los procesos desarrollados en Castilla y León durante la anterior legislatura. Debates en los que se garantizará la igualdad de oportunidades, la equidad y la proporcionalidad. La reglas de organización y funcionamiento de los debates serán aprobadas por la junta electoral de Castilla y León».*

en principio resulta extraña a la lógica jurídico-formal de la forma de gobierno parlamentaria, por más que se corresponda con la lógica político-mediática que marca desde hace tiempo la personalización de las campañas y de la política en general. Esta formalización jurídica de la figura se lleva a extremos probablemente innecesarios en el art. 31 bis vigente, donde a los partidos y coaliciones que cumplan con los requisitos previstos para participar en el debate, esto es, los que tengan grupo parlamentario propio, se les obliga a comunicar a la junta electoral de Castilla y León, en un plazo de 48 horas desde la finalización del plazo de presentación de las candidaturas, quién ostenta la condición de candidato a la presidencia de la Junta de Castilla y León[129].

Mucho más discutible resulta la limitación de la obligación legal de celebrar el debate a aquellas formaciones políticas que tengan grupo parlamentario propio en las Cortes de Castilla y León. Si se entiende el precepto como limitativo del número de participantes, como parece claro que es su intención a pesar de su desafortunada redacción, se trataría de un criterio mucho más restrictivo que el de la proposición de ley admitida, que hablaba de *«fuerzas políticas representadas ya en las Cortes de Castilla y León o que hayan obtenido representación en alguno de los procesos desarrollados en Castilla y León durante la anterior legislatura»*[130]. La necesidad de tener grupo parlamentario impediría a los partidos políticos con representación parlamentaria pero sin grupo, como los que existen en este momento en las Cortes, poder participar en el debate, algo muy difícil de justificar desde criterios de pluralismo y proporcionalidad.

También resulta problemática la combinación entre el respeto a las instrucciones de la junta electoral competente, lo que resulta obligado según el ordenamiento vigente, y la existencia de una *«comisión de profesionales del periodismo en Castilla y León»* que *«fijará las condiciones para la celebración del debate»*, cuando además la composición y el funcionamiento de dicha comisión

[129] Resulta curioso que a efectos jurídicos la figura solo exista para aquellas candidaturas que hayan tenido grupo parlamentario propio anteriormente y no para el resto. Por otra parte, la relación entre la nueva candidatura y anterior grupo parlamentario puede no ser tan simple en casos de constitución de nuevas coaliciones o de divisiones que den origen a nuevos partidos, etc. No parece por otra parte que esta figura implique ninguna otra consecuencia jurídica o electoral más allá de la posible participación del «candidato a presidente» en los debates, por lo que la obligación de comunicación a la Junta resulta quizás excesiva.

[130] La representación parlamentaria es también el criterio utilizado por las leyes electorales de Murcia y del País Vasco, *vid.* nota 143. Incluso se podría pensar en criterios más inclusivos estableciendo una distinta composición para cada debate, así *vid.* la Proposición de ley de reforma de la Ley electoral presentada en Andalucía por el grupo parlamentario de Ciudadanos, que establece en su art. 30.2: *«1. Con independencia de lo dispuesto en los artículos anteriores la comisión de control garantizará durante el periodo que dure la campaña electoral la celebración de al menos dos debates electorales en la RTV ya que serán emitidos en horario de primitiva. 2. Al primer debate serán invitados los cabezas de las listas que ya tuvieron representación parlamentaria. Al segundo se invitará a las candidaturas que se presentan por primera vez o que no obtuvieran representación parlamentaria. 3. El debate versará sobre el programa político de los diversos partidos y su posicionamiento en relación a los temas de actualidad, garantizando iguales turnos de palabra y réplica a todos los asistentes. La comisión de control determinará el formato del debate».*

se regulará *«por una orden de la consejería competente en materia de procesos electorales»*, sin indicar en la ley una mínima estructura de esta o sin señalar ninguna intervención de las Cortes al respecto. La previsión de dicha comisión complica probablemente de manera innecesaria el proceso de celebración de los debates, que quedan mejor enmarcados en la lógica de la negociación entre el medio de comunicación y los partidos participantes, todo ello bajo las instrucciones y la supervisión última de la Junta electoral.

La norma, por otra parte, elude dar respuesta a muchas de las cuestiones fundamentales por las que, precisamente, se demanda una regulación legal de los debates. Así la Ley, en su literalidad, parece configurar un deber legal de participación muy cuestionable jurídicamente[131] en vez del más correcto deber de los medios de organizarlo[132], un deber al que en todo caso se le priva de verdadera eficacia en cuanto no se prevé algún tipo de medida desfavorable si no se participa, como podría ser la disminución de la subvención electoral o del tiempo gratuito de antena. Por otra parte tampoco se contempla en qué tipo de medios de comunicación, públicos o también privados, se deben celebrar dichos debates[133], en una muestra más de la ambigüedad o de la falta de rigor técnico de la norma.

Por último, y hay que entender que en virtud de considerarse una medida relacionada con la calidad democrática, la Ley del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración introduce a través de su disposición final tercera algunas novedades en cuanto a la iniciativa legislativa popular, una figura que no ha tenido una historia afortunada en nuestra Comunidad[134]. Más allá del debate en torno a su significado y naturaleza constitucional, y a la necesidad de encontrar una

---

[131] *Vid.*, por todos, SÁNCHEZ, O., *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit.

[132] De hecho, con mejor técnica jurídica, la Proposición de reforma de la Ley electoral habla de «programar debates», imponiendo la obligación a los medios, como hacen también las normativas de Murcia o el País Vasco, y no como el art. 31 bis, que impone el deber a los candidatos de *«celebrar al menos dos debates públicos».*

[133] En la proposición de Ley del grupo de Ciudadanos se especificaba que debían organizar los debates *«los medios de comunicación de titularidad pública, o aquellos en cuyo balance las aportaciones de la junta de Castilla y León vía subvenciones o contratos supongan un peso superior al 35 % de los ingresos»*, una fórmula compleja que se aparta del criterio de las leyes de Murcia o del País Vasco, que imponen esta obligación a los medios de comunicación de titularidad pública.

[134] La iniciativa legislativa popular apareció en todos los Estatutos desde el primer momento salvo en el nuestro, donde tuvo que introducirlo la reforma de 1999 en el artículo 16.2. También será Castilla y León la última comunidad en promulgar una ley de Iniciativa Legislativa Popular, la 4/2001, ya pocos años antes de que la Ley catalana 1/2006, que sustituirá a la de 1995, implicara un verdadero giro en el tratamiento de la institución. En la propuesta de reforma del Estatuto presentada por la Consejería de Presidencia se introducía en el artículo 11 que los ciudadanos podrían presentar *«y defender»* iniciativas legislativas populares. En todo caso ya en el artículo 21 de la Ley 4/2001 se establecía la posibilidad de defender la iniciativa legislativa en la toma de consideración, lo que decía mucho sobre el carácter meramente «estético» de la reforma propuesta del art. 11.4 del Estatuto.

regulación que de verdad revitalice su función en el sistema[135], lo cierto es que en esta ocasión la propia vía indirecta elegida para su reforma condiciona el alcance de los cambios realizados, que no dejan de ser menores. Y lo son en cuanto que no se refieren a los aspectos centrales de la regulación, como pueden ser las materias excluidas de la iniciativa, que en el ámbito autonómico deberían quizás replantearse, la capacidad de retirada de la iniciativa, la necesidad o no, como ocurre en Cataluña, de la toma en consideración, o la participación de la comisión promotora en más fases del procedimiento legislativo. En todos estos aspectos se encuentra siempre presente la tensión entre entender la iniciativa legislativa popular fundamentalmente como un tipo particular de iniciativa, y por tanto encuadrable en la mecánica del procedimiento legislativo, o como lo que principalmente es, una forma de ejercer el derecho fundamental de participación política. Junto a ello, en épocas de crisis de la democracia representativa, y ante un aumento inusitado del uso de la iniciativa, resucitan las viejas tensiones teóricas, ya típicas del debate de Weimar, sobre cómo encajar este tipo de mecanismos de democracia directa dentro del sistema representativo, y no frente a él.

En todo caso, la disposición final tercera modifica, en primer lugar, el artículo segundo de la Ley 4/2001 para establecer el mínimo de firmas necesarias para presentar la iniciativa en el 0,75 % del censo electoral autonómico[136]. Por otra parte, dichas firmas deberán ser al menos de cinco de las nueve provincias, y representar el 0,75 % de sus respectivos censos provinciales. Hasta el momento, la Ley 3/2012, que reformó la Ley original, que exigía 25.000 firmas acreditadas, determinaba como necesario para presentar una iniciativa el aval del 1 % del censo autonómico y que a la vez se alcanzara esa misma cifra en al menos cinco de las nueve circunscripciones. La nueva norma mantiene esta exigencia de procedencia de los signatarios de al menos cinco provincias, lo cual complica sensiblemente la labor de recogida de firmas y la posibilidad de presentar una iniciativa ciudadana con éxito. Se trata de un requisito que no se exige en ninguna otra Comunidad, en donde no se realizan distinciones territoriales una vez alcanzado el mínimo de firmas, y tan solo se explica como una prevención más frente a tensiones localistas fruto de las características de la Comunidad. El legislador sigue optando, además, por establecer un porcentaje

[135] *Vid.*, por todos, BILBAO UBILLOS, J.M., «La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas», en Matia, F.J. (coord.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, pp. 333-388; VINTRÓ CASTELLS, J. y BILBAO UBILLOS, J.M., *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea,* Madrid, 2011; PÉREZ ALBERDI, M.ª R., *El Derecho Fundamental a Participar en los Asuntos Públicos*. Madrid, 2013, o DURÁN, J.F., «Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular», en *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Biglino, P. (coord.). Madrid, 2016.

[136] El número de electores en Castilla y León es de 2.151.790 ciudadanos, según el censo para las elecciones autonómicas de mayo de 2015, por lo que el 0,75 % serían 16.138 personas.

mínimo, al igual que Navarra, en lugar de optar por una cifra concreta de población, como sucede en todas las demás Comunidades Autónomas y a nivel nacional. La rebaja de las firmas hasta el 0,75 % de los electores se encuentra en la línea de facilitar la presentación de iniciativas populares, una disminución que en mayor o menor medida han emprendido todas las autonomías que han reformado sus leyes sobre la materia. Aun así, solo las cifras exigidas en Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia o País Vasco representan un porcentaje menor del censo electoral que el determinado en Castilla y León por la Ley 3/2016, aunque no establecen el cuestionable requisito de procedencia de los firmantes de una mayoría de sus circunscripciones[137].

En segundo lugar, se modifica el artículo noveno de la Ley con el fin de establecer algunas incompatibilidades para formar parte de la Comisión Promotora, tal y como prevén las nuevas normas reguladoras de este mecanismo en Comunidades como Cataluña[138], Galicia[139] o País Vasco[140]. No podrán formar parte de dicha Comisión, encargada de los principales trámites de la ILP, los procuradores de las Cortes de Castilla y León, ni aquellas personas que se encuentren inmersas en causas de incompatibilidad o inelegibilidad para las elecciones autonómicas, salvo los concejales o alcaldes de municipios de más de 20.000 habitantes, que podrán ser miembros de la Comisión Promotora cuando la iniciativa provenga de su Ayuntamiento[141]. Por último, también se modifica el artículo 21 de la norma legal para permitir que la persona designada por la Comisión Promotora comparezca en la Comisión de las Cortes que debata la proposición de ley presentada mediante Iniciativa Legislativa Popular antes de su toma en consideración, único momento en que hasta ahora era posible esa participación.

[137] Las 40.000 firmas exigidas en Andalucía representan el 0,61 % de su censo electoral; en la Comunidad Valenciana se exigen 70.000 firmas que representan el 0,70 % del censo; en Galicia se exigen 10.000 firmas, correspondientes al 0,37 % del censo; y por último en el País Vasco esa misma cifra representa el 0,50 % de los electores, siendo en el resto de CC.AA. una cantidad necesaria de firmas que representa un porcentaje mayor de sus electores.

[138] Art. 4 de la Ley 1/2006, del Parlamento de Cataluña.

[139] Art. 5 de la Ley 7/2015, del Parlamento de Galicia.

[140] Art 4.6 de la Ley 10/2016, del Parlamento del País Vasco.

[141] La reforma se corresponde con la Disposición final de esta misma Ley de Altos Cargos, que reforma la Ley electoral para incluir como causa de incompatibilidad la condición de alcalde o concejal de municipios con población superior a 20.000 habitantes.

revista jurídica de Castilla y León

NÚMERO 42. MAYO 2017
ISSN: 2254-3805
CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

EL CONTROL DEL PARLAMENTO SOBRE EL LLAMADO «VETO PRESUPUESTARIO» DEL GOBIERNO

THE PARLIAMENT'S CONTROL ON THE SO-CALLED GOVERNMENT'S 'BUDGETARY VETO'

Isabel M. Giménez Sánchez

Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

En este artículo se analizan los principales problemas jurídico-constitucionales suscitados en relación con la cuestión del alcance de la facultad del Gobierno de otorgar su conformidad a las iniciativas legislativas parlamentarias por aumento de crédito o disminución de ingresos.

Palabras clave: *Derecho Parlamentario; función de control; iniciativa legislativa; conformidad del Gobierno; conflicto de atribuciones entre órganos del Estado.*

ABSTRACT

This article analyzes the main constitutional issues raised around the question of the scope of the Government's power to accord to parliamentary legislative initiatives when increasing credit or decreasing revenues.

Keywords*: Parliamentary Law; accountability; ability to initiate legislation; Conflict of powers between State institutions.*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. REGULACIÓN DEL LLAMADO VETO PRESUPUESTARIO: ORDENAMIENTOS INTERNOS Y DERECHO COMPARADO.
3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO.
   3.1. Italia.
   3.2. Alemania.
   3.3. Francia.
   3.4. Estados Unidos.
4. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
5. SIGNIFICADO DEL VETO Y PAPEL DEL PARLAMENTO.
6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Sin duda una de las principales consecuencias de la crisis del bipartidismo que ha caracterizado nuestro sistema de gobierno hasta las elecciones europeas de 2014 ha sido la de acabar con las fáciles mayorías de Gobierno, lo cual está generando ya (y todo hace prever que nada cambiará a mejor en este sentido ni a corto ni a medio plazo) enfrentamientos constantes entre el Ejecutivo y el Parlamento. Precisamente, uno de estos conflictos se ha suscitado por el frecuente uso (y quizás abuso) que el Ejecutivo —primero en funciones y luego en su ejercicio ordinario— vino a hacer de su prerrogativa de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley de la oposición por motivos presupuestarios.

En efecto, durante el mes de octubre el Ejecutivo negó su conformidad a la tramitación de diez proposiciones de ley presentadas tanto por los grupos de la oposición como por varias asambleas legislativas de las comunidades autónomas, haciendo uso de su facultad de rechazar aquellas iniciativas que, a su juicio, afecten a los ingresos o gastos presupuestarios (art. 134.6 CE). En concreto, el Gobierno en funciones no otorgó su autorización a la tramitación de cinco proposiciones de ley del grupo parlamentario socialista (paralización de la Ley Orgánica de mejora de la Calidad Educativa —LOMCE—, trabajadores subcontratados, supresión de tasas judiciales, pobreza energética y universalización de la asistencia sanitaria), una de Ciudadanos (sobre autoconsumo eléctrico) y cuatro de asambleas legislativas autonómicas (una de la Asamblea Regional de Murcia sobre autoconsumo energético, otra del Parlamento Vasco para compensar a víctimas del amianto, otra del Parlamento de Galicia para asumir la titularidad de la autopista de peaje AP-9, y otra del Parlamento Balear sobre emprendedores). En dichos supuestos, el Gobierno motivaba su decisión en que, de aprobarse, dichas proposiciones de ley implicarían una desviación presupuestaria de más de 5.000 millones de euros, con el consecuente incumplimiento del plan de estabilidad comprometido con la Unión Europea. Sin embargo, lo peculiar de esta situación no radicó tanto en el veto del Gobierno en sí, dado que aunque poco frecuente tampoco resultaba enteramente inédito, sino más bien en la reacción del Congreso de los Diputados frente a dicha decisión del Ejecutivo. En efecto, la Mesa del Congreso, tras examinar dichas negativas de conformidad por parte del Gobierno, consideró que dos de ellas resultaban injustificadas (en concreto, la ley para mejorar las condiciones de los subcontratados, que modifica el Estatuto de los Trabajadores, y la ley educativa), mientras que para las restantes proposiciones de ley dejaba su tramitación

temporalmente en suspenso, en tanto que se requería un informe a los servicios jurídicos de la Cámara.

A su vez, el informe de la Secretaría General del Congreso, emitido a petición de la Mesa, defendía *«la posibilidad de que en aquellos casos en que se ha presentado por algún grupo parlamentario un escrito de oposición al criterio el Gobierno (...) la Mesa acuerde trasladar el mismo al Gobierno, requiriéndole motivación adicional o complementaria»*. Además, en dicho informe se recordaba la obligación de la Mesa de garantizar los derechos fundamentales de los diputados frente a eventuales abusos del Gobierno al vetar sus iniciativas[1].

Una de las dos iniciativas que ha acabado convirtiéndose en el principal objeto de polémica era una proposición de ley presentada por PSOE, Unidos Podemos, PdeCat, ERC y PNV, que pretendía establecer una subida de todas las pensiones del 1,2 % a partir del 1 de enero de 2017, con el objeto de garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas[2]. Frente al veto del Gobierno, los grupos proponentes alegaban que dicha objeción *«no resulta razonada, objetiva y suficiente»*, dado que al venir referidos los cálculos a 2017 ello afectaría a unos presupuestos que aún se encontraban pendientes de aprobación, lo cual entendían que excedía de las facultades constitucionalmente atribuidas al Ejecutivo. Según el argumento esgrimido por la oposición, el Ejecutivo solo puede vetar iniciativas que afecten a los presupuestos vigentes, motivo por el cual requirió de la Mesa la continuación de la tramitación de la citada proposición de ley.

Por su parte el Gobierno, al constatar la voluntad del Congreso de no aceptar su negativa de conformidad a la tramitación de las dos proposiciones de ley mencionadas, fue agotando todo el procedimiento previo necesario antes de poder recurrir ante el Tribunal Constitucional. En primer lugar, el Consejo de Ministros, en su reunión del 18 de noviembre, adoptó el Acuerdo por el que se requería al Congreso de los Diputados revocar los mencionados acuerdos. Posteriormente, ante el rechazo de los mencionados requerimientos por la Mesa del Congreso el 20 de diciembre de 2016, en el Consejo de Ministros del 13 de enero de 2017 se aprobaron dos acuerdos por los que se planteaban sendos conflictos de atribuciones frente a la admisión a trámite por parte de la Mesa del

[1] http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/mesa-congreso-decide-informe-letrados-veto-gobierno-recurso-lomce-iniciativas-oposicion-5658871.

[2] Este texto pretende derogar el mecanismo de revalorización de pensiones aprobado en 2013, con el que estas solo se han incrementado un 0,25 % desde entonces, para lo que el art. 2 de la proposición de ley comentada prevé que, en caso de que la inflación acumulada en 2017 supere el 1,2 %, *«las pensiones se revalorizarán de forma adicional en el porcentaje correspondiente a la diferencia entre el 1,2 % y el crecimiento real del IPC»*, evitando así afectar al poder adquisitivo de los pensionistas.

Congreso de los Diputados de las dos proposiciones de Ley sobre las que el Gobierno había manifestado su disconformidad[3].

En consecuencia, esta cuestión ha acabado en un nuevo conflicto de atribuciones con el Congreso de los Diputados, que se une así al aún pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional relativo a la negativa del Gobierno en funciones a someterse al control parlamentario[4]. Se trata entonces ya de una situación caracterizada por un Gobierno en minoría, que augura una constante litigiosidad, y un intercambio de vetos, puesto que por una parte el Ejecutivo puede paralizar la tramitación de iniciativas de la oposición, y por la otra desde el Parlamento se puede rechazar o enmendar las presentadas por el Ejecutivo.

La pregunta que nos plantearemos, pues, en las páginas sucesivas, es qué papel cabe al Congreso (del Parlamento, en general) ante la negativa del Gobierno a conceder su conformidad a la tramitación de una enmienda/proposición de ley. Se trata de decidir si existe algún margen de apreciación de la Cámara correspondiente, por ejemplo, en caso de negativas manifiestamente infundadas, como pudiera ser aquellos supuestos en los que la enmienda/proposición no produjera realmente consecuencias en el Presupuesto, o bien en aquellos otros en los que dichas consecuencias tuvieran lugar sobre Presupuestos futuros. En último término la pregunta a la que trataremos de dar respuesta en estas páginas es la de si se requiere previsión normativa expresa (constitucional, estatutaria o incluso reglamentaria) o si por el contrario esta resulta prescindible. En

[3] Acuerdo por el que se plantea conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, al amparo del artículo 73.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado con fecha 20 de diciembre de 2016, por el que, rechazando el criterio del Gobierno de la Nación, se toma en consideración para su tramitación por el Pleno la Proposición de Ley Orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, al haber comunicado el Gobierno su disconformidad a la tramitación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento del Congreso. Y Acuerdo por el que se plantea conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, al amparo del artículo 73.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado con fecha 20 de diciembre de 2016, por el que, rechazando el criterio del Gobierno de la Nación, se toma en consideración para su tramitación por el Pleno la Proposición de Ley Orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, al haber comunicado el Gobierno su disconformidad a la tramitación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento del Congreso. http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20170113.aspx#Conflictos.

[4] Se podía leer esos días en la prensa que el Ejecutivo había venido manifestando su convicción sobre el respaldo del Tribunal Constitucional a sus vetos, lo que conllevaría no solo la nulidad de las leyes eventualmente aprobadas sin respetarlos, sino también la exigencia de responsabilidades al Estado legislador por la pérdida de ingresos producida. Por otro lado, tampoco se esconde la más o menos velada amenaza tras la actitud del Gobierno, que podría proceder a la disolución de las Cámaras a partir del 3 de mayo de 2017, si considera que las iniciativas parlamentarias suponen un exceso de gastos que imposibilita el desarrollo del programa de Gobierno. http://www.europapress.es/nacional/noticia-mesa-congreso-debate-manana-vetos-gobierno-amenaza-conflicto-20161128174811.html.

otras palabras, si en ausencia de previsión específica cabe entender atribuida, entre las competencias de calificación de iniciativas de la Mesa del Parlamento, la de apreciar si el Gobierno se ha excedido en sus facultades. Y, por último, analizaremos quién debe tener la última palabra en la resolución de posibles discrepancias, sin perjuicio de la facultad de arbitraje que eventualmente deba desempeñar el Tribunal Constitucional.

2. REGULACIÓN DEL LLAMADO VETO PRESUPUESTARIO: ORDENAMIENTOS INTERNOS Y DERECHO COMPARADO

Por lo que respecta a la regulación existente en la Constitución española en relación con las limitaciones que nuestro ordenamiento prevé en términos generales para cualquier proposición de ley o enmienda con repercusiones sobre el equilibrio presupuestario, el art. 134.6 CE exige el consentimiento del Gobierno con carácter general para la tramitación de todas las enmiendas o proposiciones de ley que supongan *«aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios»*, siendo los Reglamentos de las Cámaras los encargados de desarrollar normativamente este trámite legislativo.

En el caso del Senado se establece el mismo trámite para las proposiciones de ley que para las enmiendas presentadas, esto es, el Presidente de la Cámara deberá remitirlas todas directamente al Gobierno, sin realizar propiamente un procedimiento de calificación (arts. 108.2 y 151.2 del Reglamento del Senado, respectivamente). En el Congreso de los Diputados, en cambio, se establece un procedimiento diferenciado según se trate de proposiciones o de enmiendas. Para la primera categoría, el art. 126.2 del Reglamento del Congreso prevé que sea la Mesa de la Cámara el órgano encargado de enviar al Ejecutivo todas las proposiciones presentadas. Por el contrario, cuando se trata de enmiendas, el art. 111.2 del citado Reglamento atribuye auténticas funciones calificadoras a la Ponencia de la Comisión encargada de la redacción del informe, ya que será dicha Ponencia, a través del Presidente del Congreso, la encargada de remitir aquellas enmiendas que, *«a su juicio»*, puedan conllevar un aumento de créditos o una disminución de los ingresos. Esta atribución de funciones calificadoras consideradas eminentemente técnicas a un órgano sustancialmente político, como es la Ponencia, ha sido objeto de fuertes —y, creo, merecidas— críticas, dando lugar a sendas resoluciones del Presidente del Congreso (de 12 de enero y de 30 de noviembre de 1983) que atribuían la calificación de enmiendas con efectos financieros sobre el Presupuesto a la Mesa[5].

[5] Ya analizado con mayor detalle en «La intervención del Gobierno en el ejercicio de la función presupuestaria», en ARAGÓN REYES, Manuel y GÓMEZ MONTORO, Ángel J. (coords.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 287-335.

En la práctica parlamentaria española, sin embargo, lo normal ha sido que los sucesivos ejecutivos hayan evitado la utilización de esta facultad, fundamentalmente por evitar un enfrentamiento del Gobierno con el Parlamento, por lo que resulta más sencillo actuar a través de su mayoría parlamentaria, que se limita a rechazar las proposiciones de ley provenientes de la oposición[6]. Fue sin embargo durante la segunda legislatura del presidente Rodríguez Zapatero cuando se produjo la única excepción a este comportamiento, ya que casi un centenar de proposiciones de ley formuladas por diferentes grupos parlamentarios sufrieron el veto del Gobierno, lo que impidió su toma en consideración por el pleno del Congreso de los Diputados. Dejando de lado dicho periodo, solo encontramos una situación similar a principios de la década de los ochenta del siglo pasado, concretamente en la Segunda Legislatura, cuando dieciocho proposiciones de ley vieron imposibilitada su tramitación parlamentaria por no contar con la conformidad del Gobierno, bien que *«sólo en tres casos apareció reflejado con cierta extensión en las correspondientes publicaciones del Congreso»*[7].

Respecto del requisito de la motivación de la respuesta del Gobierno cabe señalar que, si bien el Reglamento del Congreso solo lo exige respecto de las enmiendas, debe entenderse aplicable, *a fortiori*, respecto de las proposiciones de ley, aunque no suele darse traslado de dicha motivación al Boletín de las Cortes[8]. A ello hay que añadir que el plazo de quince días que los Reglamentos parlamentarios conceden al Gobierno opera como el silencio positivo en los procedimientos administrativos, de tal manera que, si el Ejecutivo no responde dentro de dicho plazo, debe entenderse concedida la conformidad a la tramitación de la iniciativa en cuestión.

De otra parte, para comprender el auténtico alcance del art. 134.6 CE es conveniente remontarse a su origen a lo largo del proceso constituyente, esto es, partiendo del apartado 5 del art. 124 del Anteproyecto constitucional (tomado, a su vez, casi literalmente, de la LOE franquista). Dicho precepto tenía la siguiente redacción: *«Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, únicamente el*

---

[6] GARCÍA ESCUDERO, Piedad, «Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 13, 2006, pp. 45-55.

[7] MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, «Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 21, 2011, p. 60.

[8] *«Sólo hemos encontrado un caso en que el criterio disconforme del Gobierno a la tramitación de unas enmiendas, reproduciendo el escrito remitido al Senado por el Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, se haya trasladado con cierta amplitud en un Boletín Oficial de las Cortes Generales. Concretamente, se trata de tres enmiendas formuladas por el Grupo Parlamentario Popular en la Cámara alta al proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores y el Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, en las que el veto del Gobierno se sustenta por suponer un incremento de los gastos en un caso y minoraciones de ingresos en los otros dos, entendiéndose que tales efectos no resultan viables en el actual contexto de austeridad presupuestaria». Ibidem.*

Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos, y toda proposición o enmienda que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Fue no obstante a partir, a raíz de una enmienda presentada por el entonces senador Fuentes Quintana, cuando el enunciado original de dicho precepto se desgajó en los actuales apartados 5 y 6 del art. 134 CE. Esta nueva redacción vino a suscitar distintos problemas, dificultándose más aún la comprensión del precepto, especialmente respecto del alcance de la limitación de las facultades de enmienda parlamentaria, hasta el punto de alterar la intención del senador proponente, puesto que lo que él sugería era que la segunda parte del precepto mencionado pasase a ser el apartado 2, en modo tal que expresamente las limitaciones a las facultades de enmienda parlamentaria fuesen aplicables también en la tramitación de la LPGE.

En realidad esta cuestión de si la facultad del Gobierno de oponerse a la tramitación de enmiendas con repercusiones presupuestarias resulta o no de aplicación en los supuestos de tramitación del proyecto de LPGE ha constituido el principal objeto de debate de la doctrina en esta materia[9]. El punto de debate, pues, ha girado en torno a unas limitaciones que no vienen exigidas por la Constitución, sino que constituyen una autolimitación que el propio Parlamento se ha autoimpuesto[10]. En un primer momento, el propio Tribunal Constitucional pareció sugerir tímidamente que las limitaciones a la facultad de enmienda parlamentaria en el procedimiento presupuestario no tenían directo origen constitucional sino que, simplemente, derivaban de los Reglamentos de las Cámaras, si bien admitiendo la constitucionalidad de dicha limitación. No obstante, en su jurisprudencia posterior da ya por sentada la limitación a la facultad de enmienda respecto de la LPGE, con lo que parece así zanjar cualquier duda acerca de la constitucionalidad de la autolimitación operada por los Reglamentos de las Cámaras.

Desde esta perspectiva, para algunos autores (entre los que me encuentro) la limitación establecida en el art. 134.6 CE no sería aplicable en los supuestos de tramitación del proyecto de LPGE, y ello por vulnerar el derecho de enmienda de los PGE que el apartado 1 de ese mismo art. 134 CE reconoce al Parlamento.

---

[9] Como ya analizábamos con mayor detenimiento en *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

[10] Los Reglamentos de las Cámaras establecen un procedimiento diferente según la enmienda en cuestión suponga una reducción de los ingresos o bien un incremento de los gastos. Para las enmiendas que impliquen una reducción de ingresos el art. 133.4 RCD exige la conformidad del Gobierno, mientras que el Reglamento del Senado no se pronuncia al respecto. Cuando de lo que se trata, en cambio, es de una enmienda al proyecto de LPGE que implique un aumento de los gastos, en ambas Cámaras (art. 133.3 RCD y 149.2 RS) se prevé la aplicación de la llamada técnica compensatoria, esto es, para su admisión a trámite se requiere hacer frente a dicho incremento del gasto compensándolo simultáneamente, mediante la reducción de otro gasto por importe idéntico (o superior).

En este sentido —sostienen—, conforme a una interpretación conjunta de otras normas y principios constitucionales, como los arts. 23.2, 66.1 y 2 y 134.1 CE, así como al principio democrático y al valor pluralismo político consagrados en su art. 1.1, sería inconstitucional extender la exigencia de consentimiento gubernamental respecto de las enmiendas registradas al proyecto de LPGE presentado por el Gobierno[11]. Por su parte, para los defensores de la tesis contraria, en cambio, la exigencia del consentimiento del ejecutivo sería también extensible a las enmiendas que produjesen los ya reiterados efectos financieros, planteadas por los parlamentarios durante la tramitación de la Ley de Presupuestos. Entiende, no obstante, que no supone ninguna vulneración del derecho de enmienda de los parlamentarios, sino que se trata de una norma especial, basada precisamente en que la competencia presupuestaria, como reiteradamente ha afirmado el Tribunal Constitucional, es una *«competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado»* (STC de 20 de julio de 1981, FJ 2)[12].

Por último, en el ámbito autonómico, debe señalarse que solo los Estatutos de Autonomía de Extremadura (art. 60 a) y de Valencia (art. 76.1) atribuyen dicha facultad a sus Gobiernos respecto de las enmiendas, y alguno más lo recoge en relación con las proposiciones de ley[13]. Y sin embargo, lo cierto es que resulta una facultad asumida no solo en el nivel estatal, sino también en el autonómico. Todo ello en el marco de un proceso de presidencialización progresiva de los sistemas institucionales autonómicos, cuyas consecuencias se han plasmado en un debilitamiento de los Parlamentos autonómicos, incluso mayor que en el nivel estatal, que han visto limitadas sus funciones a lo largo de las sucesivas reformas: desde la primigenia (y en algunos supuestos limitada) atribución al Presidente de la capacidad de disolución de la Asamblea, hasta las actuales de previsión de los decretos-leyes o del veto presupuestario.

---

[11] A este grupo se adscriben las posturas de autores como ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco, *Presupuesto del Estado y Constitución*, Ministerio de Hacienda, 1981, pp. 312 y ss.; MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, IEF, monografía núm. 90, 1990, pp. 150-152; y REDONDO GARCÍA, Ana M.ª, «La limitación que impone el artículo 134.6 de la Constitución al derecho de presentación y defensa de enmiendas», *Parlamento y Presupuestos (I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid)*, Asamblea de Madrid, 2002, pp. 562-564.

[12] De este segundo grupo de autores destacamos a FALCÓN Y TELLA, Ramón, «La habilitación a las leyes de presupuestos para modificar tributos», *REDF* núm. 33, 1982, pp. 25 y ss.; P.J. PÉREZ JIMÉNEZ, Pablo Jesús, «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española», *RDP* núm. 9, 1981, pp. 111 y ss.; RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, «La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho Presupuestario español», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. XII, 1968, pp. 237 y ss.

[13] GARCÍA MORILLO, Javier y PÉREZ TREMPS, Pablo, «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del "veto presupuestario"», *Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, núm. 2, 1998, p. 11.

Respecto de la cuestión del papel atribuido a la Mesa del Congreso, el único intento de regulación en este sentido tuvo lugar en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma de 29 de mayo de 1997. Dicha Reforma del Reglamento de la Asamblea extremeña, en concreto de los arts. 111 y 121[14], tenía su origen en una proposición de ley procedente del Grupo Popular, que contó con la oposición del Grupo Socialista. En dichas disposiciones se preveía específicamente el supuesto de la intervención del Pleno en caso de discrepancia de pareceres con lo establecido por el Gobierno, cuando —se decía— «la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada». Esta regulación fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, tal como analizaremos más adelante, por considerarlo contrario al sistema de parlamentarismo racionalizado como forma de gobierno establecida por el Estatuto de autonomía.

3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

3.1. ITALIA

En Italia, tras la reforma constitucional de 2012[15], el art. 81 de la Constitución, en su párrafo 3º. establece: *«Cualquiera otra ley (que no sea la de Presupuestos) que lleve aparejados nuevos o mayores gastos proporcionará los medios para hacer frente a los mismos»*[16], es decir, que cualquier proyecto o proposición de ley debe asumir la carga de establecer su correspondiente cobertura

[14] *«Art. 111.1. Las enmiendas a un proyecto de Ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso requerirán la conformidad de la Junta de Extremadura para su tramitación.*

Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada y no exista coincidencia con la interpretación que haga la Mesa de la Asamblea, decidirá el Pleno de la Cámara, en un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, oída previamente la Junta de Portavoces».

«Art. 121.4. Conocido el criterio de la Junta de Extremadura que supusiera la oposición a la tramitación por implicar la iniciativa aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, la Mesa de la Asamblea acordará la no admisión a trámite de la proposición de Ley y la devolución a su autor.

Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada, decidirá el Pleno de la Cámara, tras un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Dicho debate versará únicamente sobre la discrepancia de criterios sobre si la iniciativa supone o no aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios en vigor».

[15] Ley constitucional 1/2012 de 20 de abril, desarrollada por la ley 243/2012. *Vid*. ARROYO GIL, Antonio y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M., «La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 98, 2013, pp. 149-188.

[16] *«Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»*, a diferencia del texto anterior que decía: *«Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese debe indicare i mezzi per*

financiera. Esta nueva redacción endurece pues las exigencias de la llamada *«cobertura financiera»*, ya que no se conforma con exigir que la proposición/el proyecto *«indiquen»* los medios para hacer frente a la alteración presupuestaria que impliquen, como hacía el citado artículo antes de su reforma, sino que da un paso más allá para exigir la obligación activa de proporcionar los citados medios.

Por consiguiente, el principio de la obligación de cubrir las modificaciones presupuestarias viene configurado como una clara limitación para el legislador, que se traduce en la obligación de incluir los medios necesarios para hacer frente a las cargas que implique cada nueva norma que pretenda aprobarse en el Parlamento. De este modo, no recae la responsabilidad en el Gobierno de convertirse en exclusivo guardián del principio de anualidad presupuestaria.

En realidad el nuevo texto del artículo 81 de la Constitución es la culminación de una serie de innovaciones normativas en materia de contabilidad pública, que encuentran su máximo exponente en la Ley 196/2009 de contabilidad y finanzas, que a su vez vino en primer lugar a actualizar el diseño general previamente esbozado por la derogada ley 468/1978 (y sus sucesivas modificaciones), y en segundo lugar a proporcionar una amplia regulación de la cuestión de la cobertura financiera de las nuevas normas, ofreciendo una regulación detallada de los distintos aspectos de su concreta aplicación.

Así, el artículo 17, párrafo 5, de la Ley 196/2009 de contabilidad y finanzas prevé la posibilidad de exigir un informe técnico al Ejecutivo para los proyectos de ley o enmiendas que deban ser examinadas por las comisiones parlamentarias. En dichos supuestos la administración correspondiente debe presentar el citado informe con tiempo para su verificación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del plazo especificado por las Comisiones, y en cualquier caso dentro de los treinta días siguientes a la solicitud. El 8 del artículo 17 establece además que el anexo del informe técnico una norma y con la síntesis del folleto relacionado siempre deben ser actualizados en el momento del paso de medir la misma de una rama del Parlamento. Si bien desde el punto de vista de la posibilidad de acceder a la información subyacente a la cuantificación de los costes, el Gobierno goza de una ventaja respecto de la información en el proceso de cuantificación, en general se puede decir que el diálogo entre la Oficina de Contabilidad General (del Ministerio de Hacienda), las oficinas de los ministerios pertinentes sobre la materia y el Tribunal de Cuentas ha hecho posible construir una base común de reglas que han permitido un progresivo refina-

farvi fronte». El constituyente, como puede observarse, ha decidido no extender la obligación de cobertura financiera a las leyes de presupuestos. DI GASPARE, Giuseppe, «Il nuovo art. 81 Costituzione: dallo Stato finanziatore allo Stato scommettitore?», *Amministrazione in cammino*. http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2015/06/Di_Gaspare_articolo-81-cost-_stato-scommettitore-.pdf.

miento y estandarización de los métodos de evaluación de los efectos financieros[17]. Con base en estas reglas, y exigiendo una información fluida entre Gobierno y Parlamento, la competencia de verificar el cumplimiento de los requisitos recae en un órgano parlamentario, la Oficina presupuestaria.

3.2. ALEMANIA

En esta materia el modelo más similar al nuestro es el alemán, ya que su norma fundamental también requiere el consentimiento gubernamental respecto de aquellas proposiciones de ley que generen nuevos gastos, los eleven o los comprometan para el futuro, así como para aquellas que supongan una reducción de los ingresos o los comprometan para el futuro. En esos casos el Gobierno Federal podrá exigir que el Parlamento aplace la aprobación de estas leyes, para lo que cuenta con un plazo de seis semanas para hacer llegar un informe a las Cámaras[18].

Así pues, el Ejecutivo carece de un poder de veto general y definitivo, pero en aquellas proposiciones de ley que impliquen un impacto presupuestario (aumento de gastos/disminución de ingresos) sí puede obtener un retraso en su aprobación.

Respecto de este supuesto, la doctrina alemana lo configura entre aquellas tareas del Gobierno que quedan sustraídas de la intervención del Legislativo y, por tanto, caen bajo una reserva general del Ejecutivo, con fuerza constitucional[19].

---

[17] Resulta imprescincible a este respecto la lectura del documento elaborado por la Oficina presupuestaria (Servizio bilancio) del Senado: «L'attività della Commissione bilancio. Aspetti metodologici della quantificazione e della copertura e sessione di bilancio», XVII legislatura, abril de 2013. https://www.senato.it /service/PDF/PDFServer/BGT/00739751.pdf.

[18] Artículo 113 LFB [Aprobación del Gobierno Federal de los aumentos de gastos o la disminución de ingresos]:

«(1) Requieren la conformidad del Gobierno Federal las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos o los afecten para el futuro. Lo mismo regirá respecto a las leyes que impliquen disminuciones de los ingresos o que las involucren para el futuro. El Gobierno Federal podrá exigir que el Bundestag postergue su decisión sobre tales leyes. En este caso, el Gobierno Federal deberá hacer llegar al Bundestag un dictamen en el plazo de seis semanas.

(2) El Gobierno Federal podrá exigir en un plazo de cuatro semanas, a contar desde la aprobación de la ley por parte del Bundestag, que este vuelva a adoptar una nueva decisión.

(3) Si la ley hubiese sido adoptada de acuerdo con el artículo 78, el Gobierno Federal solo podrá negar su aprobación dentro de un plazo de seis semanas y únicamente en el caso de haber iniciado previamente el procedimiento previsto en el apartado 1, tercera y cuarta frases, o en el apartado 2. Vencido dicho plazo, la conformidad se considerará otorgada».

[19] Otra muestra importante de dicha potestad del Ejecutivo sería para STARCK el art. 65 LFB cuando establece que es el Canciller federal quien traza las líneas directivas de la política a seguir: creación normativa que excluye al legislador en aquello no expresamente previsto (ej.: Ley de Presupuestos o ley de fomento y

3.3. FRANCIA

En Francia, por su parte, el art. 40 de la Constitución establece que *«[N]o se admitirán a trámite las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público».* Es decir, constituye una causa de inadmisibilidad (*irrecevabilité*), que directamente impide que una enmienda o proposición de ley sea tomada en consideración por el Parlamento[20].

Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución francesa, el Gobierno podrá oponerse a la admisión de las proposiciones y enmiendas parlamentarias que rebasen el ámbito materialmente reservado a la ley o bien es contraria a una delegación legislativa. En este caso, a diferencia del anterior, se trata de una facultad que el Gobierno es libre de ejercer o no[21]. En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la Cámara afectada, la propia Constitución en el segundo párrafo del art. 41 ofrece una respuesta, encomendando la resolución de aquel al Consejo Constitucional, a petición cualquiera de las dos partes, y, lo que es aún más importante, le fija un plazo de ocho días para pronunciarse.

3.4. ESTADOS UNIDOS

Caso aparte lo constituye el caso de los Estados Unidos. Allí se viene reclamando periódicamente una reforma constitucional que introduzca un poder de veto selectivo cuyo titular sería el propio Presidente. Sin embargo, no hay que olvidar que, dada la caracterización del sistema presupuestario estadounidense como un sistema donde la competencia efectiva en materia de decisión presupuestaria corresponde al Congreso, la discusión de esta cuestión forma parte de todo un paquete de propuestas de reforma de la llamada «constitución financiera», dirigidas no tanto a proteger las competencias del Parlamento frente a

---

estabilidad de la economía). STARCK, Christian, *El concepto de Ley en la Constitución alemana*, CEC, Madrid, 1979, pp. 283-285.

[20] En el sistema francés existen tres motivos de inadmisibilidad previstos en la Constitución más un cuarto establecido por el Consejo Constitucional, ampliando el significado de estas disposiciones. http://michel-lascombe.pagesperso-orange.fr/CDicoG-O.html.

[21] En este sentido, la Corte Constitucional ha considerado que una disposición del Reglamento de una Cámara que permitiese a un parlamentario solicitar al Gobierno oponerse a la inadmisibilidad sería inconstitucional en la medida en que conduciría a suscitar un debate sobre este tema. (Decisión de conformidad núm. 95-366 DC de 8 de noviembre de 1995).

ataques o invasiones del Ejecutivo, sino a dar respuesta a una defensa del propio sistema y de la búsqueda del interés público en la adopción de las decisiones parlamentarias, intentando superar el actual partidismo y el particularismo de aquellas en el Congreso[22].

Se trata pues, de una propuesta dirigida a disponer al Presidente en una posición de equidad respecto del Congreso, devolviéndole una «igualdad de armas» de la que gozaba antes de la aparición de las leyes presupuestarias conocidas como reconciliaciones-ómnibus, vehículo ideal para la regulación de materias completamente ajenas (los llamados «riders»), que se ve obligado a pasar, si no quiere quedarse sin las necesarias asignaciones de gastos[23]. A lo largo de los años, los presidentes americanos han venido lamentándose de su situación de desventaja, al verse obligados a firmar (o vetar) la ley completa, sin poder rechazar disposiciones concretas. Una situación que se ve agravada cuando dichas leyes llegan a sus manos una vez que el año fiscal ya ha comenzado —con el riesgo de paralización de la actividad estatal que un eventual veto supondría—. Y para empeorar las cosas, el Congreso debilita su capacidad de veto añadiendo numerosas leyes de asignación de gasto, junto con legislación material, en una medida ómnibus. Esta medida, no obstante, es objeto de fuertes polémicas, por cuanto resulta sospechosa de vulnerar el rígido sistema de separación de poderes establecido en la Constitución americana[24].

No se trata en absoluto de una cuestión irrelevante, puesto que el debate acerca de la conveniencia o no de conceder al Presidente la facultad de veto selectivo ha sido el eje que ha venido centrando todos los principales argumentos acerca de la más amplia cuestión del reparto de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, especialmente en materia presupuestaria[25]. Hubo ya un intento de lograrlo cuando en 1996 el Congreso aprobó una ley que otorgaba al Presidente

---

[22] No se trataría aquí solo de aquellas propuestas de enmiendas de la Constitución para exigir el equilibrio presupuestario, el *line item veto* o las leyes de contenido único, sino incluso las de más amplio espectro, como las referidas a la financiación de las campañas políticas o la fijación de límites temporales a las sesiones parlamentarias.

[23] Esta postura del Congreso es, en cierto sentido, una especie de ultimátum, que funciona como un «farol» en el póquer. GARRET, Elizabeth, «Accountability and restraint: The federal budget process and the line-item veto», *Cardozo Law Review* núm. 20, 1999, pp. 913 y ss. En este caso se critica especialmente la posibilidad de que, mediante la inclusión de un alud de materias dispares en leyes ómnibus, se obligase al Presidente a una especie de chantaje, al no existir la correspondiente facultad de veto particular sobre cada una de las medidas. En contra, *vid*. DEVINS, Neal, «Budget reform and the balance of powers», *William and Mary Law Review* núm. 31, 1990, pp. 1018 y ss., quien considera una vulneración del principio mayoritario el transferir poderes presupuestarios al Presidente, por no hablar de que en el fondo implica partir del prejuicio del mayor conocimiento del Presidente en materia presupuestaria.

[24] LE BOEUF, Jacques B., «Limitations on the use of appropriation riders by Congress to effectuate substantive policy changes», *Hastings Constitutional Law Quarterly* núm. 19, 1992, pp. 457 y ss.

[25] De ello es muestra, asimismo, la ingente bibliografía existente al respecto, a la que ya hicimos referencia al analizar en detalle el sistema americano y a la que, por tanto nos remitimos. *Vid*. «Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus», *Teoría y realidad constitucional* núm. 22, 2008, pp. 19 y ss.

una forma de veto selectivo (*Line Item Veto Act*), la cual fue finalmente declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo en junio de 1998 (*Clinton vs. City of New York, 524 U.S. 417, 1998*). En esta sentencia la mayoría de la Corte, siguiendo una interpretación bastante formalista del art. I de la Constitución, no consideraba que la competencia de veto significase el ejercicio de un poder discrecional concedido al Presidente por el propio Congreso, ni equiparable a la potestad de no efectuar gastos ni ingresos autorizados por el Congreso, sino que —según la mayoría de la Corte— el conceder al Presidente la facultad de suprimir *in toto* fragmentos de proposiciones de leyes, equivalía a concederle la capacidad de legislar. En definitiva, la conclusión del fallo era que para lograr el resultado deseado (esto es, atribuir al Presidente la facultad de vetar fragmentos determinados de una ley) al Congreso no le bastaba con aprobar una ley, sino que —al tratarse de una modificación del papel del Presidente en la función legislativa— se requería una reforma de la Constitución. Y esta reforma constitucional es precisamente lo que reclaman ahora los partidarios de la atribución al Presidente del *«line-item veto».*

En conclusión, pues, actualmente el Ejecutivo no dispone de ninguna capacidad de interferir en la aprobación de legislación tampoco con base en razones presupuestarias, pues ello se considera contrario al principio de separación de poderes.

4. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Respecto de la cuestión concreta que aquí nos ocupa, el Tribunal Constitucional en dos pronunciamientos sucesivos reconoce esta facultad implícita al Ejecutivo, como consecuencia directamente derivable del «parlamentarismo racionalizado» como forma de gobierno[26]. Por un lado, se trata de la STC 223/2006 (recurso de inconstitucionalidad contra el reglamento de la asamblea legislativa extremeña), donde sí existía cobertura estatutaria expresa, y por otro, poco después la STC 242/2006 (recurso de amparo resuelto por la Sala 1.ª), en un caso donde era el reglamento de la asamblea el que lo permitía.

En relación con el caso planteado en la STC 223/2006, se suscita en un recurso de inconstitucionalidad (interpuesto casi diez años antes) por el Gobierno de la Junta de Extremadura y por 81 senadores del Grupo Socialista, contra el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma

[26] *«Este veto gubernamental configura una característica muy relevante del parlamentarismo "racionalizado", mediante la cual se garantiza que, una vez aprobado el Presupuesto por la Cámara, la dirección y ejecución del mismo queda en manos del Gobierno, sin que el Parlamento pueda, sin la aquiescencia del Gobierno, modificarlo o desfigurarlo a lo largo de su vigencia anual»*. M. ARAGÓN REYES, «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 79, 2007, p. 24.

de 29 de mayo de 1997. Dicha Reforma del Reglamento de la Asamblea extremeña, a la que ya nos hemos referido al inicio de estas páginas, afectaba a la tramitación de proposiciones de ley con alcance presupuestario del año en curso[27], con el objeto de prevenir eventuales abusos por parte del Gobierno al obstaculizar la tramitación de dichas enmiendas que supusiesen aumento o disminución del techo de gasto público previamente autorizado por el Parlamento. La solución ofrecida por el Reglamento consistía en atribuir a la Mesa el papel de filtro previo ante discrepancias con las decisiones del Gobierno, cuya decisión última se ponía en manos del Pleno de la Cámara.

La STC 223/2006 considera que dicha normativa supone una vulneración de las competencias que la Junta tiene atribuidas en materia de ejecución presupuestaria por el artículo 60 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura (en su nueva redacción tras la LO 12/1999, de 6 de mayo) y declara la inconstitucionalidad de la reforma operada en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura:

> *«Mesa y Pleno se erigen en jueces de si concurren o no las circunstancias que permiten al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura oponerse a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario. Esto, sencillamente, supone modificar la regla prevista en el EAEx, que en su artículo 60 b) establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, sin prever los límites a dicha potestad que se derivan de las normas recurridas.*
>
> *Tales normas, por tanto alteran el sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente, sistema de relaciones que, respecto al necesario respeto a los compromisos económicos asumidos mediante la aprobación por dicha Asamblea del presupuesto de la Comunidad Autónoma, elaborado y ejecutado por el Consejo de Gobierno de la Junta, y examinado, enmendado, aprobado y controlado por la Asamblea [art. 60 a) EAEx], es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico…».*

Fueron muchas las críticas recibidas por este pronunciamiento, empezando por el modo en que el Tribunal lleva a cabo el propio análisis de la cuestión, cuando al comienzo del FJ 6.º y último, al plantear la *quaestio iuris*, ya con anterioridad a proceder siquiera a exponer la *ratio iuris*, el Tribunal da por sentado que la

[27] *«Se entiende que para ejercicios sucesivos al vigente, el Parlamento goza de la potestad suprema de su aprobación, pues es el que decide al aprobar los Presupuestos de la Comunidad. [Artículo 19.1 c) del Estatuto de Extremadura]»*. PULIDO QUECEDO, Manuel, «Sobre cuestiones presupuestarias de índole parlamentaria», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 13, 2006.

reforma impugnada priva al Ejecutivo de una facultad atribuida por el Estatuto de Autonomía[28]. Pero además, la raíz del problema estriba en que *«[f]undar una potestad de ejecución del Gobierno tan extensa en materia presupuestaria, lejos de ser real, contribuye a una minusvaloración de las potestades parlamentarias y a un desequilibrio de las relaciones gobierno-parlamento, que no pueden obviarse sobre la tesis de la doble confianza que maneja la Sentencia»*[29]. Por no hablar del hecho de que —como ha indicado GARCÍA ESCUDERO— esta solución del Tribunal no se ajustaba ni a la práctica real ni a la legislación de desarrollo, ni a la que la doctrina científica proponía[30].

Sin embargo, la crítica acendrada que entre la doctrina suscitó este pronunciamiento del Tribunal, por considerar en última instancia que *«la sentencia clarifica y confirma que las potestades en materia de ejecución presupuestaria, anulan cualquier pretensión parlamentaria de admitir enmiendas o proposiciones de ley si el Gobierno se opone, todo ello bajo la invocación del sacrosanto principio de un sistema parlamentario racionalizado (FJ 6)»*[31], se vio amortiguada la siguiente vez que el Tribunal volvió a pronunciarse sobre esta misma cuestión, tan solo unos meses después, esta vez a raíz de un recurso de amparo.

Justamente, en la STC 242/2006 se resuelve el recurso de amparo interpuesto por varios diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento Vasco, contra el acuerdo de la Mesa del mismo Parlamento de inadmitir a trámite la Proposición de ley sobre modificación del artículo 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma. La cuestión venía suscitada por que en un principio la Mesa sí había admitido a trámite la proposición pero, tras recibir el acuerdo sobre el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración y el relativo al significado presupuestario de la iniciativa la Mesa de la Cámara adoptó, gracias al voto de calidad del Presidente, un nuevo acuerdo de no admisión a trámite, *«de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 del Reglamento»*[32]. Los recurrentes basaban su alegación en que la proposición de Ley inadmitida a trámite tenía un ámbito temporal indeterminado. De este modo, en la medida en que los artículos 105.2

[28] GARCÍA ESCUDERO, Piedad, ob. cit.

[29] Ob. cit.

[30] GARCÍA ESCUDERO, Piedad, «Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 13, 2006.

[31] PULIDO QUECEDO, Manuel, ob. cit.

[32] El nuevo acuerdo de no admisión a trámite, *«de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 del Reglamento»* se adoptó *«previo informe de los servicios jurídicos de la Cámara y otro informe (algo atípico, por otra parte) sobre el significado del propio artículo 105.2 del Reglamento de la Vicepresidenta del Gobierno vasco y Consejera de Hacienda y Administración pública»*. SANZ PÉREZ, Ángel Luis, «¿Existe *doble confianza* en nuestro parlamentarismo? Comentario a la STC 242/2006», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 3, 2007, pp. 13-37.

y 103 del Reglamento del Parlamento Vasco se refieren al impacto presupuestario en el ejercicio en curso o en vigor, la decisión de inadmisión carecería de cobertura legal, por lo que la Mesa del Parlamento Vasco debería haberse limitado a realizar un control puramente formal de la Proposición de ley presentada por su parte y, por tanto, haberla admitido a trámite[33].

Respecto del pronunciamiento del Tribunal, este último se separa en alguna medida del razonamiento ya expuesto en la sentencia anterior, a la que no llega a mencionar expresamente, cosa ciertamente chocante[34]. En concreto, en la STC 242/2006 se señala que dicha potestad del Gobierno no es una decisión exenta de control, ya que la Mesa del Parlamento tiene atribuido el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno. Así, estaría sometida a unos parámetros controlables por el órgano parlamentario: que serían parámetros temporales —el plazo en que el Gobierno debe emitir la correspondiente resolución— y también parámetros materiales, ya que necesariamente la negativa debe estar fundada en el argumento del aumento de los créditos o la disminución de ingresos presupuestarios. En definitiva, el sometimiento de esta potestad gubernamental a un elemento de control sitúa a la Mesa del Parlamento ante un *«cierto margen de interpretación sobre cuándo puede considerarse que dicho impacto se produce»*[35].

Vemos, pues, que los dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional recaídos sobre la cuestión del alcance de la facultad de conformidad del Gobierno a las proposiciones de ley por aumento de crédito o disminución de ingresos resultan contradictorios con respecto a la existencia e intensidad de la capacidad de control del Parlamento respecto del veto opuesto por el Ejecutivo. Así, mientras la STC 223/2006 había defendido el carácter *«políticamente libre»* del Gobierno en el ejercicio de dicha facultad, en cambio la posterior STC 242/2006 consideraba que la Mesa del Parlamento (en ese caso el vasco) sí tiene margen

[33] *«A falta de previsión legal que faculte al Gobierno a limitar las iniciativas legislativas que afecten a ejercicios presupuestarios futuros, la Mesa del Parlamento Vasco debería haberse limitado, a realizar un control puramente formal de la proposición de Ley presentada por su parte* (…) *en la medida en que (la proposición de ley) afecta a ejercicios presupuestarios futuros, y que las limitaciones al ejercicio de la función parlamentaria deben interpretarse restrictivamente»*, sostenía la alegación de los parlamentarios recurrentes.

[34] *«La STC 242/2006 llama la atención, ante todo, porque no solo no cita en momento alguno de modo expreso (esto es, identificándola plenamente, de un modo u otro) a la STC 223/2006, sino porque no alude en absoluto a la doctrina de esta para fundar su argumentación. Sin embargo, ello no impide que justo al final de su texto la STC 242/2006 contenga una referencia incidental a un aspecto de la STC 223/2006, que solo se introduce con un inconcreto "como hemos recordado recientemente" (lo que, desde luego, contribuye a hacer aún mayor la perplejidad)»*. MARRERO GARCÍA-ROJO, Ángel, «El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006)», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 80, 2007, p. 330.

[35] SANZ PÉREZ, Ángel Luis, ob. cit.

de decisión y control frente al veto del Gobierno. Un tema este que deberá precisar el Tribunal Constitucional en el recientemente suscitado conflicto de atribuciones, pues sin duda plantea no pocos interrogantes.

5. SIGNIFICADO DEL VETO Y PAPEL DEL PARLAMENTO

Hay que aclarar, en este sentido, que dicha reserva al Gobierno de la capacidad de otorgar o denegar su conformidad a la tramitación de enmiendas y/o proposiciones de ley, asociada directamente con el monopolio en la iniciativa legislativa en materia presupuestaria, se ha basado esencialmente en dos tipos de justificaciones: La primera de ellas defendía que el Ejecutivo dispone de los datos necesarios para la elaboración de los proyectos de economía financiera, para lo cual cuenta con los técnicos de la Administración y toda la infraestructura de esta. La segunda de las explicaciones, por su parte, destaca el hecho de que el Gobierno es el auténtico responsable de la ejecución de las políticas contenidas en el documento presupuestario.

En realidad el veto presupuestario no solo es un instrumento encaminado a garantizar la atribución de la dirección de la política económica al Gobierno, sino que fundamentalmente viene a servir al principio de anualidad presupuestaria. En el fondo, se exige un acto de coherencia por parte de un Parlamento que ya ha ejercido sus facultades de decisión al aprobar el Presupuesto, por lo que en un momento posterior solo se le exige no cambiar las reglas a mitad de la partida. En este sentido, destaca BIGLINO CAMPOS que cuando el Gobierno manifiesta su (dis)conformidad con la tramitación de la iniciativa en cuestión se limita a actuar conforme al encargo atribuido por el propio Parlamento, con lo que la facultad de paralizar las iniciativas legislativas ajenas no es el fondo otra cosa que un instrumento de garantía de coherencia en la actuación del Parlamento[36]. Se trata en definitiva de que, aprobada una Ley de presupuestos para todo un año, esta es a fin de cuentas el *«vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno»* durante ese periodo (principio de anualidad presupuestaria)[37]. Por eso mismo se entiende que permitir que el Parlamento pudiera en cualquier momento aprobar leyes que alterasen dicho plan económico significaría una interferencia clara en las facultades de ejecución presupuestaria constitucionalmente atribuidas al Ejecutivo[38]. Así

[36] BIGLINO CAMPOS, Paloma, «Iniciativa legislativa», *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995, p. 3598.

[37] MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, «Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento», cit., pp. 52-63.

[38] *«El "veto presupuestario" es, en suma, un mecanismo de defensa de los Presupuestos —aprobados, recuérdese, por el Parlamento— frente a toda posible desviación respecto de lo previsto en los mecanismos que se confiere al ejecutivo, en perfecta coherencia con la función que a éste se asigna de gestionar los*

pues, la primera condición de aplicabilidad de la prerrogativa constitucionalmente reconocida al Gobierno de oponerse a iniciativas que supongan modificaciones en los Presupuestos es, lógicamente, que existan unos Presupuestos en vigor, esto es, que o bien el Parlamento haya aprobado una Ley de Presupuestos Generales del Estado, que esté ya en ejecución; o bien que existan unos Presupuestos prorrogados, es decir, que dicha prórroga ya haya tenido lugar. En este caso, además, como bien ha defendido MARTÍNEZ LAGO, *«tampoco valdría argumentar eventuales incumplimientos del principio de estabilidad presupuestaria o de los objetivos de déficit y de deuda pública en que se concreta, pues tales objetivos sólo representan unos porcentajes estimativos que difícilmente condicionarán la evolución real de nuestra economía»*[39].

Un supuesto especialmente claro de esto que ahora decimos lo encontramos en la regulación contenida en el segundo párrafo del artículo 103.1 del Reglamento del Parlamento Vasco (dirigido tanto a las enmiendas como a las proposiciones de ley), donde directamente se especifica que *«no se entenderá que suponen aumento de los créditos las enmiendas que, caso de ser aprobadas definitivamente, difieran su efectividad a un ejercicio presupuestario futuro, ni aquellas respecto de las que, si superaren el volumen total de créditos presupuestados, el Parlamentario o Grupo proponente indicase en el momento de su presentación con cargo a qué partida del Presupuesto en vigor hubiesen de sufragarse los gastos que ocasione».* Es, pues, el propio reglamento parlamentario el que aclara el alcance del concepto normativo indeterminado «ingresos presupuestarios», y excluye por tanto la facultad del Gobierno de pronunciarse sobre la conformidad a la tramitación de aquellas iniciativas parlamentarias que afecten a ejercicios presupuestarios distintos del actual. De hecho, ese problema se suscitaba ya en el supuesto que daba origen al único recurso de amparo hasta ahora resuelto por el TC al respecto, del que ya nos hemos ocupado con anterioridad, la STC 242/2006. En efecto, allí, pese al informe remitido por el Ejecutivo, resulta *«a priori muy discutible que la nueva regulación cuyo debate se planteaba se pudiese considerar (en caso de aprobarse) una disminución de los ingresos* presupuestarios*, entendiéndose por tales los ingresos previstos en el Presupuesto en vigor y no futuros. La nueva regulación sólo suponía la disminución de ingresos en caso de prórroga presupuestaria y, por tanto, se refería a un ejercicio posterior. Pero además, la modificación normativa solo supondría transitoriamente disminución de ingresos, pues una vez aprobados los nuevos Presupuestos y entradas en vigor las aportaciones contenidas en los mismos, deberían practicarse entonces las "oportunas liquidaciones por diferencias". Por*

recursos públicos». GARCÍA MORILLO, Javier y PÉREZ TREMPS, Pablo, «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del «veto presupuestario»», cit., p. 18.

[39] MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, «El abuso del veto presupuestario del Gobierno», *Info Libre*, 4 de diciembre de 2016, http://www.infolibre.es/noticias/opinion/2016/12/05/el_abuso_del_veto_presupuestario_del_gobierno_58389_1023.html.

tanto, malamente iba a haber disminución de ingresos si, entrados en vigor los nuevos Presupuestos, existiría liquidación por la diferencia (se entiende que a favor de la Hacienda del País Vasco)»[40].

Sin embargo, parte del problema y de la correspondiente contradicción entre los pronunciamientos del Tribunal Constitucional seguramente tienen su origen en la confusión de dos elementos esenciales dentro del llamado «veto presupuestario del Gobierno»[41]. En primer lugar, el requisito para que el Gobierno pueda ejercer esta facultad es que, efectivamente, la enmienda o la proposición de ley, de aprobarse finalmente, suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. De este modo, la repercusión presupuestaria de la enmienda o la proposición de ley en cuestión actuaría como *supuesto de hecho habilitante* de la facultad gubernamental. Pero además, en segundo lugar, hay un segundo elemento que consiste en la declaración de voluntad del Gobierno mostrando su disconformidad con la tramitación de la enmienda o de la proposición de ley, que tendría como consecuencia directa la evitación de su tramitación, *«precisamente por no considerar conveniente que se produzca ese efecto o repercusión presupuestarios»*[42]. Teniendo en cuenta esta distinción, cuando el Tribunal Constitucional (STC 223/2006) señalaba que el ejercicio de la facultad de veto es *«políticamente libre»*, obviamente, está confundiendo aquí los dos elementos esenciales del veto presupuestario. En efecto, *«determinar si se cumple el requisito del aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios es una operación técnico-jurídica, que exige la búsqueda de la solución que se entienda correcta desde esa perspectiva, con independencia de las dificultades y dudas interpretativas y aplicativas que puedan surgir. En modo alguno es una decisión política. En modo alguno es una decisión libre. Tales caracteres, en su caso, sólo podrán predicarse de la estricta declaración de voluntad que emita el Gobierno expresando su disconformidad con la tramitación, una vez cumplido el requisito que la condiciona»*[43].

Nadie discute pues la libertad absoluta del ejecutivo a la hora de decidir si ejerce o no el veto, una vez constatado que existe afectación presupuestaria. En ese caso puede decirse que es una facultad libre para el Gobierno, que nadie puede sustituir y ni siquiera el Tribunal Constitucional podría controlar, más allá de los aspectos reglados. El problema se plantea en el momento previo, es decir, el de determinar si, efectivamente, dicha afectación presupuestaria tiene o no lugar. Porque esa es una condición de validez, es el supuesto de hecho habilitante que posibilita la facultad del Gobierno de autorizar o denegar la conformidad en

[40] SANZ PÉREZ, Ángel Luis, «¿Existe *doble confianza* en nuestro parlamentarismo? Comentario a la STC 242/2006», cit.

[41] MARRERO GARCÍA-ROJO, Ángel, ob. cit., p. 314.

[42] Ibídem.

[43] Ibid., pp. 323-324.

la tramitación de textos legales[44]. Esa prerrogativa del Gobierno, por otra parte, no puede tampoco impedir las facultades de calificación de la Mesa de la Cámara, que podrían decidir continuar con la tramitación de la iniciativa sobre la que el Gobierno ha mostrado su disconformidad, si consideran infundada la apreciación realizada por el Ejecutivo. En caso contrario, se estaría permitiendo que un Gobierno pudiese llegar a coartar cualquier propuesta ajena a la esfera gubernamental.

En último término, no debemos olvidar, como bien insiste ARAGÓN REYES, en que al reconocérsele esta facultad la Constitución está configurando al Gobierno *«como una especie de legislador negativo»*, lo que en definitiva supone *«una clara reducción de la potestad legislativa parlamentaria»*[45], por lo que, en consecuencia, dicha facultad necesariamente ha de ser interpretada en un sentido restrictivo, de manera que no pueda irse más allá de lo que el constituyente le atribuyó. No puede perderse de vista, en este sentido, que cuando el Ejecutivo niega su conformidad a la tramitación de una iniciativa parlamentaria no solo se impide la aprobación de la proposición o la enmienda en cuestión sino, lo que es mucho más grave aún, su simple debate en la Cámara[46].

De otro lado, cualquier eventual conflicto de intereses, en realidad, no se plantearía directamente entre Parlamento y Gobierno. El conflicto de intereses se suscita entre el Gobierno, por un lado, y los autores de la enmienda/proposición de ley cuestionada que, en principio, serán los diputados o los grupos parlamentarios, pero no el Parlamento. En este sentido, como bien destaca MARRERO, *«el Parlamento es un tercero a dicho conflicto, del que no cabe presumir (ni jurídicamente ni en la práctica, desde luego) que vaya a apreciar ese carácter manifiestamente infundado en la actuación gubernamental»*[47]. El conflicto así, en este aspecto específico, se reduce a la discrepancia en torno a la competencia de determinar si se cumple o no el requisito del aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios, pero no afecta a la prerrogativa del Gobierno una vez constatada dicha afectación presupuestaria[48]. Más concretamente, se refiere al margen de apreciación de la Mesa de la Cámara dentro

---

[44] SANZ PÉREZ, Ángel Luis, ob. cit., p. 16.

[45] ARAGÓN REYES, Manuel, «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 79, 2007, p. 24.

[46] STC 124/1995.

[47] Ibid., p. 328.

[48] *«Como ya se ha sugerido, se trata de averiguar dónde ha de situarse la intervención del Gobierno en la tramitación de los asuntos parlamentarios y la resolución de los conflictos entre uno y otro, cuando el Gobierno limita la actuación parlamentaria. Para ello habría dos opciones, cada una de las cuales se centraría o en proteger la relación de confianza o en fortalecer el ejercicio de los derechos fundamentales. Una posibilidad consistiría en situar la solución en la parcela parlamentaria (es decir, que un órgano parlamentario resuelva un eventual conflicto), terreno más propio para la aprobación de contenidos generales aunque alejado de la realidad presupuestaria. Mientras que la otra opción consistiría en referir la solución de los conflictos en el ámbito gubernamental, terreno más apropiado para el día a día de la gestión presupuestaria,*

de sus capacidades de calificación de las iniciativas, si solo el Gobierno puede decidir si existe o no dicha afectación o si, por el contrario, la Mesa puede llegar a considerar que ese presupuesto de hecho habilitante no concurre en el caso específico, o al menos no ha sido suficientemente argumentada su concurrencia por parte del Ejecutivo.

En esos supuestos no resulta descabellado dejar al Parlamento la decisión acerca de si efectivamente concurre el supuesto de hecho habilitante, esto es, si realmente la iniciativa afectada conlleva una alteración en los presupuestos vigentes. Nos referimos, por ejemplo, a supuestos en los que los efectos presupuestarios recaigan en ejercicios presupuestarios futuros o en los que el Gobierno se limite a ofrecer una justificación *pro forma* sin argumentar debidamente. Ello, me parece, recae indudablemente en las atribuciones calificadoras de la Mesa. Por el contrario, resulta más difícil imaginar que la Mesa pueda encargar unos cálculos económico-contables alternativos, ni siquiera con la ayuda de la recientemente creada Oficina presupuestaria.

Todo ello en el bien entendido de que, ante un hipotético desacuerdo Gobierno-Mesa del Congreso de los Diputados en el juicio sobre dichos efectos financieros, en última instancia siempre cabría acudir a su resolución ante el Tribunal Constitucional, bien por la vía del recurso de inconstitucionalidad (una vez que la ley hubiese sido aprobada), o bien —lo más probable— mediante el planteamiento de un conflicto entre órganos constitucionales (art. 73 LOTC). Esta última vía ha sido precisamente la empleada por el Gobierno en su reciente conflicto con el Congreso a lo largo de la presente legislatura, como indicábamos al comienzo de estas páginas, al plantear un conflicto entre órganos constitucionales, que el pasado 14 de febrero fue admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional.

6. CONCLUSIONES

Si bien nuestra Constitución, en sus arts. 66.2 y 134.1, se inclina más bien por lo que en otros sitios he venido denominando un modelo de procedimiento presupuestario «gubernativo»[49], lo cierto es que en el texto constitucional se equi-

pero lejos de la legitimidad del ejercicio del derecho fundamental del artículo 23 CE. El equilibrio se situaría en el ponderado justo medio entre dos situaciones antagónicas: el mantenimiento de un rigor presupuestario y la satisfacción de un derecho fundamental». SANZ PÉREZ, Ángel Luis, ob. cit., p. 14.

[49] En este sentido, tradicionalmente se ha venido distinguiendo, dentro de lo que la doctrina denomina *budgeting policy-making process*, entre un procedimiento presupuestario «gubernativo» (*executive budgeting*), como el británico, y otro «legislativo» (*congressional budgeting*) como en el caso americano, en función de

libran cuidadosamente las atribuciones de Parlamento y Gobierno. Sin embargo, el modelo de procedimiento presupuestario español se ha ido «gubernamentalizando» progresivamente, hasta prácticamente anular el papel del Parlamento en materia presupuestaria[50]. Esta transformación ha tenido lugar a través de sucesivos desarrollos normativos (fundamentalmente a través de los propios Reglamentos parlamentarios), pero muy especialmente mediante la concreta práctica política que ha definido la relación entre ambos órganos del Estado.

Como se ha puesto de relieve durante las últimas décadas, no cabe ya hablar de una dualidad Gobierno (Ejecutivo)-Parlamento, puesto que, con los actuales sistemas de partidos, los auténticos referentes de esta dialéctica política serían el Gobierno, de una parte, y la oposición, de otra. Lo cual se acabaría reduciendo en el Parlamento a una mera cuestión de mayorías y minorías. En este sentido, hemos venido defendiendo desde hace tiempo la necesidad de incrementar las posibilidades de control del Parlamento sobre la labor del Gobierno en materia presupuestaria, de modo que no se limiten al momento de la aprobación de la LPGE, sino que se amplíen también a la fase posterior, esto es, la de su ejecución[51].

La realidad sin embargo es que en estos momentos nos encontramos ante una situación que promete repetirse al menos en los próximos meses o años, esto es, todo lo que alcance a durar la presente legislatura, ya que viene provocada por lo que en el fondo constituye toda una novedad en nuestra reciente democracia parlamentaria, la de un Gobierno en minoría. Hasta ahora, la existencia de reiterados gobiernos con mayorías absolutas o, en su defecto, la posibilidad de establecer algún acuerdo de legislatura con algún grupo en los casos de gobiernos minoritarios (normalmente con algún partido nacionalista) sin duda ha facilitado que, hasta ahora, no hayan surgido grandes conflictos entre ambos órganos estatales. O mejor dicho, sí había algunos conflictos, sí se cometían ciertos atropellos (véase el inaceptable abuso de la figura del decreto-ley, llegándose incluso a crear la figura del decreto-ley ómnibus, en la X legislatura, en la que, para mayor gravedad, el Gobierno contaba con una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados), pero el Parlamento ha venido actuando en la práctica como una mera «correa de transmisión» de los dictados del Ejecutivo.

---

que el poder del Parlamento sea fundamentalmente ratificador, recayendo todo el control de la materia presupuestaria en manos del Ejecutivo, o bien, por el contrario, se convierta en un auténtico *tour de force* entre Gobierno y Parlamento. *Vid*. *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, cit., pp. 106 y ss.

[50] «Balance de 30 años de relación entre el Gobierno y las Cortes Generales en materia presupuestaria», en GARCÍA ROCA, Francisco Javier y ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (coords.), ob. cit., pp. 871-892.

[51] «La intervención del Gobierno en el ejercicio de la función presupuestaria», en ARAGÓN REYES, Manuel y GÓMEZ MONTORO, Ángel J. (Coords.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 335.

Por el contrario esta situación, de gobiernos en minoría y carentes del suficiente respaldo parlamentario, ha sido frecuente en los sistemas autonómicos, lo que ha dado lugar a una amplia gama de conflictos interinstitucionales, tal como enumeraban hace ya algunos años GARCÍA MORILLO y PÉREZ TREMPS: *«bloqueo de la aprobación de los Presupuestos, leyes de mayoría en contra del ejecutivo, sistemático rechazo de los proyectos de ley remitidos por éste, imposición parlamentaria al ejecutivo de ciertas actuaciones, etc… A su vez, el ejecutivo autonómico, carente de potestades extraordinarias como la facultad de disolución, la de dictar Decretos-Leyes, o la de veto, acude a los instrumentos en los que el ordenamiento le deja algún resquicio para defender sus posiciones, e incluso en ocasiones acude a prácticas menos ortodoxas, como el llamado "veto de bolsillo", consistente en retrasar durante el mayor tiempo posible, sin explicación, la publicación de las leyes»*[52]. Es por ello que, a pesar de que precisamente en el ámbito autonómico no cabe la posibilidad de plantear un conflicto de atribuciones, sí se han utilizado otras vías para acudir ante el Tribunal Constitucional, desde recursos de amparo a recursos de inconstitucionalidad.

En definitiva, nos encontramos ante un Gobierno en minoría, donde se plantea la tentación de utilizar todos los mecanismos disponibles con el objetivo de sacar adelante las iniciativas deseadas, así como de frenar las presentadas desde la oposición. Desde una perspectiva puramente política se requieren dos premisas esenciales: la primera, la necesidad de alcanzar pactos y acuerdos, no de imponer posturas; y en segundo lugar, aunque no menos importante, se hace más inexcusable que nunca el respeto a las normas y las instituciones. Desde una visión jurídica, no es viable ya dejar todas las decisiones en manos del Ejecutivo, eso sí, evitando caer en tentaciones asamblearias, completamente ajenas a nuestra forma de Gobierno.

Por último, se revaloriza el papel del Tribunal Constitucional, que deberá empezar por respetar los plazos señalados para la emisión de sus pronunciamientos. En este sentido resulta del todo inadmisible el retraso sufrido respecto del conflicto de atribuciones entre la Cámara y el Gobierno como consecuencia de la negativa del poder ejecutivo a someterse a las iniciativas de control parlamentario presentadas por el poder legislativo que el pasado 6 de abril de 2016 el Pleno del Congreso de los Diputados, con el apoyo de todos los grupos y el voto en contra únicamente del Partido Popular, aprobó plantear ante el Tribunal Constitucional. Dicho recurso fue admitido a trámite el 23 de junio. Según la LOTC, el Tribunal *«resolverá dentro del mes siguiente a la expiración del plazo*

[52] J. GARCÍA MORILLO y P. PÉREZ TREMPS, ob. cit., p. 11.

de alegaciones»[53], es decir, un plazo que se cumplió ya a finales de agosto de 2016. Para que realmente el Tribunal pueda ser tomado en serio como árbitro de las eventuales disputas entre órganos estatales el primer requisito al respecto es que efectivamente el Tribunal se pronuncie en tiempo de resolver dicho conflicto.

[53] La Abogacía del Estado solicitó la práctica de dos pruebas: reclamación de los detalles de los antecedentes de 1996, cuando el Gobierno estuvo en funciones hasta la investidura de José María Aznar, e intercambio de escritos entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados durante la legislatura fallida.

revista jurídica de Castilla y León

NÚMERO 42. MAYO 2017
ISSN: 2254-3805
CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

EL CONTROL DE LAS ACTUACIONES DE UN GOBIERNO EN FUNCIONES

PROCEEDINGS' CONTROL OF OUTGOING GOVERNMENTS

María Esther Seijas Villadangos

Profesora titular de Derecho Constitucional. Universidad de León (acreditada CU)

RESUMEN

La realidad de una España con un Gobierno en funciones durante 315 días ha derivado en la necesidad de reflexionar sobre el fundamento y las características de un fenómeno que se concebía como ancilar a la normalidad de su funcionamiento ordinario y predestinado a una corta transición. En ese contexto se enfatiza la precisión sobre la esencia y el ámbito de actuación de un Gobierno en funciones, a escala estatal, si bien con complemento en referencia a su regulación autonómica. El punto final es la reivindicación de una regulación de un Gobierno en funciones a los efectos de limitar la discrecionalidad de su interpretación, considerando la elusión del control por parte del ejecutivo como una clara mutación constitucional contra legem.

Palabras clave: *Gobierno en funciones; control; gestión ordinaria de los asuntos públicos; legalidad; legitimidad.*

ABSTRACT

The continuity after elections 20th December 2015 for a long period of 315 days of the Spanish Government has promoted a deep reflection about outgoing Government. In this context, emphasis is placed on the essence and

scope of an outgoing Government in functions, at the state level, but with a complement to its autonomous regulation. The final point is the claim of a regulation of an outgoing government in order to limit the discretion of an interpretation on the same, considering the avoidance of control by the executive as a clear constitutional mutation against legem.

***Keywords**: Outgoing Government; control; ordinary office of public affairs; legality; legitimacy.*

SUMARIO

1. 1. A MODO DE INTRODUCCIÓN.
2. TESIS: EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO.
3. ANTÍTESIS: EL GOBIERNO EN FUNCIONES.
   - 3.1. Concepto y caracterización del Gobierno en funciones.
   - 3.2. Naturaleza del Gobierno en funciones: legalidad y legitimidad.
   - 3.3. Las atribuciones de un Gobierno en funciones.
4. EL CONTROL DE LAS ACTUACIONES DE UN GOBIERNO EN FUNCIONES.
5. BIBLIOGRAFÍA.

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

300 ha dejado de ser en España el referente cinematográfico a través del que Zack Snider nos contaba la Batalla de las Termópilas para convertirse en una cifra de récord por la que nos hemos encumbrado, tras Bélgica y Camboya, como uno de los Estados que han tenido un Gobierno en funciones más duradero. Tras ese dato se plantea la necesidad de redefinir un elemento jurídico-político concebido constitucionalmente como excepcional y de fugaz transitoriedad, especialmente en lo que concierne al control aplicable al mismo y al elenco de atribuciones que desempeña. Cuando la excepción torna en hábito, una «rutinización» del Gobierno en funciones demanda reflexionar sobre su nuevo régimen jurídico. Este dato no ha sido eludido ni por la sociedad ni por los medios de comunicación, pero particularmente tampoco ha escapado a su análisis por la doctrina constitucional. La jurisprudencia, de modo parejo, también se ha hecho receptora de esa necesidad de clarificación. Este ensayo, articulado de modo que los tres pilares sobre los que se asienta dialoguen entre sí, parte de analizar de un modo amplio la función del control del gobierno por parte del poder legislativo, como elemento irrenunciable de nuestra forma de gobierno parlamentaria, el parlamentarismo *«como método de gobierno y como sistema político»*[1], y como garante de su esencia democrática. A partir de ahí, el segundo estadio en el que nos adentraremos es una presentación analítica y sintética de la naturaleza, conceptualización, fundamentos y atribuciones de un Gobierno en funciones. Finalmente, trataremos de reconducir el silogismo planteado como guía en una cascada de reflexiones sobre aspectos a tener en cuenta en la articulación de un sistema de control parlamentario de los gobiernos en funciones.

De modo sincrónico a escribir estas líneas, la dictadura de la realidad alienta sobre su vitalidad. Islandia, tras 72 días de Gobierno en funciones y cuatro intentos frustrados, ha conseguido formar gobierno a comienzos de 2017. Un *dejá vu* que también nos lleva a Irlanda, en el que el mismo presidente del gobierno saliente, Enda Kenny, lidera una coalición gubernamental diferente, dejando de lado a los liberales, para superar la vacantía en el gobierno, asociada a la fragmentación parlamentaria y a la colaboración vía abstención del principal rival, Fianna Fáil, a los efectos de poder formar gobierno. Estas pinceladas comparadas son más que evidencias de que nuestro sistema jurídico-político ha mudado

[1] SCHMITT, Carl, *Sobre el Parlamentarismo,* Tecnos, Madrid, 1990 (1.ª edic. 1923), p. 5.

desde su asentamiento insular a un espacio incierto de neoconstitucionalismo global.

2. TESIS: EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

La consideración del Parlamento como el titular legítimo por excelencia de la representación de los ciudadanos le confiere una *vis expansiva* que se materializa en distintas funciones, especialmente en relación con los otros poderes del Estado y, particularmente, con el ejecutivo, con el Gobierno. La suma de legitimidades que vincula a ambos se estructura a través de diferentes técnicas constitucionales que canalizan ese control.

«En realidad, toda la actividad parlamentaria está transida de la idea de control»[2]. El control parlamentario se caracteriza básicamente por la «crítica» y la «publicidad». *«Cualquier iniciativa parlamentaria puede ser planteada como iniciativa de control según la intensidad y la intención con que se formula, pudiendo sostener "polivalencia funcional del control parlamentario". No obstante, ese control parlamentario no se ejerce de manera abstracta, sino que un planteamiento teleológico lo impulsa. Es importante por ello matizar las funciones de control impulsadas por la mayoría, de aquellas que son sustentadas por una minoría»*[3]. Coligado a ello podemos evidenciar la existencia de distintas manifestaciones del control parlamentario: *«control-sanción, cuando la eficacia de la medida de control afecta esencialmente a la confianza o responsabilidad política del Parlamento ante el Gobierno; y control ordinario, si la actividad de control se desliga de la confianza o responsabilidad política gubernamental. Más precisamente, el control ordinario puede propiciar una sanción o responsabilidad "difusa" del Gobierno por cuanto aspira a la presión al control social del poder y de incitación a un futuro control electoral; pero se limita a ello sin alcanzar a la remoción del gobierno»*[4]. Es, precisamente, en esa dimensión del control parlamentario del Gobierno en funciones donde hallaremos un sólido fundamento, el control como instrumento de orientación de un ejecutivo que carece de la fiducia del Parlamento, pero que preserva su carácter esencial, que es ser un órgano de dirección política[5].

---

[2] MOLLINEDO CHOCANO, José Joaquín, «Las peculiaridades del control parlamentario en la Asamblea de Madrid», en ELVIRA PERALES, Ascensión y GONZÁLEZ AYALA, M.ª Dolores, *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 34.

[3] LÓPEZ GUERRA, Luis, «La función de control en los parlamentos: problemas actuales», en GARRORENA MORALES, Ángel, *El Parlamento y sus transformaciones actuales,* Tecnos, Madrid, 1990, p. 245.

[4] MOLLINEDO CHOCANO, José Joaquín, «Las peculiaridades del control parlamentario en la Asamblea de Madrid», ob. cit., p. 36.

[5] PÉREZ FRANCESC, Juan Luis, *El Gobierno,* Tecnos, Madrid, 1993, p. 67.

Los instrumentos para canalizar ese control son, esencialmente, preguntas, interpelaciones y mociones. No obstante, desde estas primeras líneas queremos llamar la atención sobre otra figura, las proposiciones no de ley, que se concebirán en el presente contexto como *«un instrumento flexible y ágil que ha permitido a los Grupos de la oposición un uso plural de iniciativas destinadas a promover la acción de gobierno»*[6]. Buena prueba de ello es que el número de mociones y proposiciones no de ley ha aumentado en aquellas situaciones caracterizadas por la ausencia de una mayoría absoluta[7].

No podemos cerrar esta presentación introductoria del contexto en el que se va a desarrollar nuestra reflexión para hacer un apunte sobre la eficacia del control parlamentario. Medir la rentabilidad de unos instrumentos de control en términos políticos es harto difícil. Se ha sostenido que la eficacia del control a un Gobierno en funciones es «limitada»[8], sin embargo no debemos perder de vista al verdadero destinatario del control parlamentario, el electorado[9]. La esencia del control radica en la significación de quien controla, la oposición, frente al sujeto controlado. En momentos donde los parlamentos aparecen fragmentados, el control multiplica su virtualidad al presentarse como la forma meridianamente más clara de ordenar unas fuerzas políticas que parecen difuminar sus contornos al obtener un escaño y que deben velar por la idea de representación de todos los ciudadanos.

3. ANTÍTESIS: EL GOBIERNO EN FUNCIONES

3.1. CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

El Gobierno en funciones se describe como un «órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo gobierno» (FJ 8.º, STS 8303/2005, de 2 de diciembre). O como literalmente se expresa, *«la posición del Gobierno que*

[6] TRUJILLO RINCÓN, María Antonia, «El control en la Comunidad Autónoma de Extremadura», en ELVIRA PERALES, Ascensión y GONZÁLEZ AYALA, M.ª Dolores, *Nuevos retos del control parlamentario,* ob. cit., p. 56.

[7] *Cfr.* VINTRÓ CASTELLS, J., «Peculiaridades del control parlamentario en Cataluña (1980-1999)», en ELVIRA PERALES, Ascensión y GONZÁLEZ AYALA, M.ª Dolores, *Nuevos retos del control parlamentario,* ob. cit., p. 80.

[8] GUILLÉN LÓPEZ, Enrique, *El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones en el Ordenamiento Constitucional español,* Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002, p. 119.

[9] GARCÍA MORILLO, Joaquín, «Algunos aspectos del control parlamentario», en GARRORENA MORALES, Ángel, *El Parlamento y sus transformaciones actuales,* Tecnos, Madrid, 1990, p. 249.

se encuentra en trance de cesar»[10]. Así pues, los atributos con los que ha de asociar la figura del Gobierno en funciones son los siguientes.

En primer lugar, la indeterminación de la categoría «Gobierno en funciones». Es un concepto jurídico indeterminado[11] a cuya esencia nos aproximaremos por la doble vía de identificar el halo negativo, el elenco de atribuciones que están vedadas a un Gobierno en funciones, y el halo positivo, aquellas actividades que pueden y deben ser desempeñadas por un Gobierno en funciones. En medio, la zona de incertidumbre ha de ser precisada *uti singuli*, caso por caso, elevando a presupuestos de vocación general los extraídos de un planteamiento casuístico obtenido inductivamente. La peculiaridad de esa indeterminación se vincula, adicionalmente, a que su formulación se hace en cascada, un concepto jurídico indeterminado que se vincula a otros dos conceptos jurídicos indeterminados, la urgencia y el interés general (art. 21.3 de la Ley 50/1997, *del Gobierno*, y FJ 4.º STS 5639/2005, de 20 de septiembre).

En segundo término, el Gobierno en funciones es irrenunciable por mandato constitucional. *«Nos sitúa ante una exigencia constitucional bien explícita: el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo. La Constitución es tajante, ordena al Gobierno que continúe ejerciendo sus funciones tras su cese y no excluye expresamente ninguna de entre las que quiere que sigan siendo ejercidas. Se comprende sin dificultad que España no puede quedarse sin gobierno ni siquiera unas horas»* (FJ 5.º STS 8303/2005, de 2 de diciembre).

Finalmente, estamos ante una figura efímera, *«cesante y transitoria»* dice el TS (FJ 5.º STS 8303/2005, de 2 de diciembre), acotada temporal y funcionalmente. La acotación temporal viene definida por dos coordenadas, el cese del gobierno y la investidura del nuevo presidente con la consiguiente formación de un nuevo gobierno. Así pues, en origen el Gobierno en funciones se vincula a los supuestos que determinan el cese del gobierno conforme al art. 101.1 CE y que se refieren a la celebración de elecciones generales, la pérdida de la confianza parlamentaria en los casos previstos por la Constitución —moción de censura y cuestión de confianza—, la dimisión —que puede ser por enfermedad, por voluntad propia o por dificultades políticas y parlamentarias— y el fallecimiento del Presidente. Vaticinar la duración de estos supuestos es abrazar el error, extendiéndose desde la brevedad de un proceso de moción de censura que prospera y que debido a su carácter constructivo conlleva la investidura de quien figuraba como candidato alternativo hasta la expansión de esa situación interina a lo

[10] AGUIAR DE LUQUE, Luis, «La posición del Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español», en GARRORENA MORALES, Ángel, *El Parlamento y sus transformaciones actuales,* Tecnos, Madrid, 1990, p. 261.

[11] SAINZ MORENO, Fernando, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa,* Civitas, Madrid, 1976, p. 322.

largo de varias semanas o varios meses en los cuales pueden sucederse diversas elecciones, como ha ocurrido en España. La segunda acotación, la funcional, tiene mucha más enjundia, y sobre ella volveremos a la hora de analizar las actuaciones de un Gobierno en funciones, que no es un Gobierno «limitado»[12] constitucionalmente, pero que desde su naturaleza conlleva unas consecuentes restricciones o limitaciones en sus atribuciones.

3.2. NATURALEZA DEL GOBIERNO EN FUNCIONES: LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

La descripción de un Gobierno en funciones ha de partir de plantear su naturaleza. Este fundamento lo podemos desglosar en torno a dos aspectos, la legalidad y la legitimidad[13].

Los fundamentos legales del Gobierno en funciones nos llevan al Título IV de la Constitución, *Del Gobierno y de la Administración,* cuyo apartado segundo del artículo 101 establece: *«El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno».* A partir de ese precepto, y desde el mandato dirigido al legislador por el art. 98.4 CE a los efectos de regular *«el estatuto e incompatibilidades de los miembros del gobierno»*, con la asunción de que el Gobierno no puede ser desdibujado de unas características constitucionales propias que suponen una garantía institucional sobre el mismo, salvo mediante un proceso de reforma constitucional, se elaboró la Ley 50/1997, *Del Gobierno.* Esa ley, que se autocalificó en la Exposición de Motivos como necesaria en lo concerniente a la precisión y desarrollo de las previsiones concretas de remisión normativa contenidas en la Constitución, y como conveniente en lo referido a aspectos orgánicos, procedimentales o funcionales, diseña en su capítulo IV, de artículo único (art. 21), la regulación del Gobierno en funciones. Los cuatro apartados de ese precepto se ocupan, respectivamente: de ubicar la existencia de un Gobierno en funciones en el *iter* de la sucesión gubernamental de modo mimético a lo establecido por la Constitución (art. 21.1: *«El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente»*); de fijar la abscisa que cierra la temporalidad del Gobierno en funciones, la toma de posesión del nuevo Gobierno, no solo de su

[12] ESPÍN TEMPLADO, Eduardo, voto particular a la STS 8303/2005, de 2 de diciembre, Fundamento 2. Sostiene que *«el Gobierno cesante se encuentra expresamente regulado en el artículo 101 de la Constitución y* (…) *ni allí ni en ningún otro precepto constitucional se contempla limitación expresa de sus facultades, sino tan solo la obligación positiva de continuar "en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno" y sin remisión alguna a la ley».* Esto le conduce a afirmar *«la imposibilidad de que el Estado se encuentre en ningún momento con un Gobierno "limitado"»*, es decir limitado constitucionalmente.

[13] SCHMITT, Carl, *Legalidad y legitimidad,* Dunncker, Berlín, 1932.

presidente (art. 21.2**: «***El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley»*); de señalar la finalidad de un Gobierno en funciones y de indicar su ámbito funcional, en un sentido positivo (art. 21.3**: «***El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas»*) y, en un sentido negativo, afrontando la tarea de definir qué es lo que no puede hacer un Gobierno en funciones, sin importar reiterar en el encabezado de los dos apartados la expresión imperativa *«no podrá»* (art. 21, 4 y 5: *«4. El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:*

a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.

b) Plantear la cuestión de confianza.

c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

5. El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado»).

El punto final de esta regulación se detiene en otra limitación funcional del Gobierno referida a la hibernación de las delegaciones legislativas, aspecto que acota uno de los supuestos de cese, tras la celebración de elecciones generales, pero que se podría extrapolar a otros supuestos de pérdida de confianza del ejecutivo, como la moción de censura, donde el cambio de Gobierno no lleve aparejada esa convocatoria pero sí un cambio de gobierno, o la cuestión de confianza con la formación de un gobierno distinto de modo subsiguiente sin necesidad de nuevas elecciones, según dispone el art. 114 CE (art. 21.6 LG: **«***Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales»*).

La Ley 50/1997 hace otra exigua referencia a las consecuencias del Gobierno en funciones extendiendo su ámbito a los Directores de los Gabinetes del Presidente, de los Vicepresidentes y de los Ministros, que continuarán hasta la formación del nuevo gobierno (art. 16.3 LG).

A nivel autonómico, la regulación ha mimetizado la previsión del artículo 101 de la Constitución en los respectivos Estatutos de Autonomía. A modo de ejemplo,

el artículo 31 de la LO 14/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León[14]. No obstante, la innovación procede, como estudia en profundidad REVIRIEGO[15], de la inclusión de diferentes causas de cese, como la incapacidad, la condena penal o la inhabilitación del Presidente del órgano colegiado de Gobierno[16], la incompatibilidad para el ejercicio del cargo o la pérdida de la condición de miembro de la Asamblea Autonómica del Presidente, requisito que marca la diferencia con respecto al Presidente del Gobierno estatal. Entre los distintos Estatutos llama poderosamente la atención la redacción del Estatuto de Autonomía de Extremadura, donde el estatus «en funciones» se predica de modo principal no del órgano colegiado de gobierno, sino de la cabeza unipersonal que lo dirige, su Presidente (arts. 25.4 y 30)[17]. El órgano colegiado, la Junta, continuará en funciones una vez que cese el Presidente (art. 36).

Las leyes de gobierno autonómicas han aportado algunos matices tanto en cuanto a los supuestos que habilitan la existencia de un Gobierno en funciones como en lo que concierne a sus atribuciones[18]. Sin embargo, lo normal ha sido el calco respecto a la legislación estatal, tal y como ha hecho la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 22 establece lo siguiente:

«Artículo 22. Cese.

1. La Junta de Castilla y León cesará cuando lo haga su Presidente.

2. No obstante, continuará en funciones hasta la toma de posesión de la nueva Junta, limitándose su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos,

---

[14] *«1. La Junta de Castilla y León cesa tras la celebración de elecciones a las Cortes de Castilla y León, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria y de cese de su Presidente previstos en este Estatuto.*

2. La Junta de Castilla y León cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión de la nueva Junta».

[15] REVIRIEGO PICÓN, Fernando, *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento Constitucional español,* Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 2003, pp. 321 y ss.

[16] Por ejemplo, artículo 120 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

[17] Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, *de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Artículo 30: *«El Presidente, además de por la aprobación de una moción de censura, cesa por la celebración de nuevas elecciones y por dimisión voluntaria presentada por escrito al Presidente de la Asamblea. En estos dos casos, el Presidente cesante continuará desempeñando su cargo en funciones hasta la elección de quien haya de sustituirle. 2. Cesa, además, por fallecimiento, por inhabilitación derivada de condena penal ejecutiva o resolución judicial que limite sus derechos civiles de modo incompatible con su alta función, por incompatibilidad con el desempeño de otros cargos públicos y por aquellas otras causas previstas en la ley, siendo sustituido provisionalmente por el miembro de la Junta de Extremadura que la ley determine. 3. Por ley se regulará el estatuto de los ex-Presidentes»*.

[18] Desde un punto de vista pasivo destaca, en la ley andaluza, el blindaje del Presidente en funciones, vetando la interposición de una moción de censura. Igualmente, desde una perspectiva activa, le estará vedado alterar la composición del gobierno, bien designando o separando a las personas titulares de las Vicepresidencias o de las Consejerías o la posibilidad de crear, modificar o suprimir Vicepresidencias o Consejerías [Ley 6/2006, del *Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (art. 37.4, a y b)].

absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia o razones de interés general, cualesquiera otras medidas. En ningún caso podrá aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos ni presentar Proyectos de Ley a las Cortes de Castilla y León».

Una vez apuntalado el pilar de la legalidad de un Gobierno en funciones es preciso reparar en su legitimidad, eslabón imprescindible para analizar las atribuciones que se predican de un Gobierno en funciones. Ante la fiducia quebrada que ha gestado un Gobierno en funciones, la legitimidad gubernamental durante el estatus «en funciones» del Gobierno deriva al ámbito pragmático de la eficacia: la exigencia de disponer de un órgano ejecutivo, es decir, de mantener vivo funcionalmente un órgano muerto políticamente, que continúe en esencia la tarea ejecutiva, evitando un estancamiento de todas las actividades estatales. Eso implica una continuidad funcional, no en un sentido pleno, con limitaciones y restricciones, priorizando la dimensión administrativa y de gestión, frente al contenido político de la dirección.

En términos de legitimidad, la fundamentación de un Gobierno en funciones nos remite necesariamente a la lealtad institucional. Así se reconoce de modo expreso en la Exposición de motivos de la Ley 50/1997: *«El Título IV se dedica exclusivamente a regular el Gobierno en funciones, una de las principales novedades de la Ley, con base en el principio de lealtad constitucional, delimitando su propia posición constitucional y entendiendo que el objetivo último de toda su actuación radica en la consecución de un normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno»*. Pese a que el principio de lealtad constitucional *«no está proclamado por la Constitución misma de manera expresa»*[19], su vigencia es incuestionable en cuanto remite a la necesidad de adhesión y acatamiento de la norma fundamental de un Estado. En esa vinculación a la Constitución normativa está el compromiso de la perdurabilidad de los poderes que la sustentan, al margen de las puntuales vicisitudes que puedan experimentar. Así, sostiene ÁLVAREZ CONDE que *«como el Gobierno es un órgano colegiado que en su funcionamiento trata de compaginar los principios de estabilidad, permanencia y responsabilidad, la Constitución prevé la existencia de un* Gobierno en funciones *hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno»*[20]. En resumen, el Gobierno en funciones sustenta su legitimidad porque el Estado necesita seguir funcionando, ser eficaz y cumplir sus fines, y porque es necesario habilitar los puentes para el tránsito de un Gobierno a otro.

---

[19] PUNSET, Ramón, «Lealtad constitucional, limitación de derechos y división de poderes», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* 16/2002, p. 2.

[20] ÁLVAREZ CONDE, Enrique, «El gobierno en funciones», en *Documentación Administrativa 1996-1997*, núm. 246-247, p. 195.

3.3. LAS ATRIBUCIONES DE UN GOBIERNO EN FUNCIONES

Antes de formular una reflexión sobre el control de un Gobierno en funciones es necesario delimitar, aunque parezca reiterativo, qué «funciones» puede desempeñar un Gobierno «en funciones». Para afrontar esa tarea vamos a seguir dos caminos, en primer término una aproximación de carácter general en la que, utilizando la estructura del concepto jurídico indeterminado, trataremos de perfilar en positivo qué puede hacer y aquello que, por otro lado, le está prohibido. Sobre ese planteamiento genérico articularemos otro más particular en el que analizaremos supuestos concretos de actuaciones de un Gobierno en funciones que han sido objeto de análisis jurisprudencial o parlamentario.

Una cuestión previa a esta delimitación radica en cuestionar su constitucionalidad, en cuanto, como sostiene ESPÍN TEMPLADO en el voto particular a la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2005, que *«el legislador solo puede imponer aquellos límites que deriven de la propia Norma Constitucional, sea explícita o implícitamente».* Desde ese planteamiento ni el art. 101 ni ningún otro precepto de la Constitución abogan por limitar la actuación de un Gobierno en funciones, sino que se refiere únicamente en términos positivos a él como *prorrogatio* del Gobierno desde su cese hasta la toma de posesión del nuevo. La alternativa hubiera sido el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por el Tribunal ante la necesidad de resolver sobre una de las actuaciones restringidas para un Gobierno en funciones. Hay que decir que esta objeción fue salvada por el Pleno en su pronunciamiento al afirmar expresamente que se *«despejan las dudas que pudiera ofrecer la conformidad con el texto constitucional de las normas legales que sujetan a límites la actuación del Gobierno en funciones cuando aquel no ha dispuesto expresamente ninguno»* (FJ 9.º). Y ello en base a que, aunque dichos límites o restricciones no se establezcan de modo expreso en sede constitucional, sí que *«se nos facilita el criterio para distinguir cuáles son los confines dentro de los que debe moverse»* (FJ 8.º), encontrando la habilitación para dirimir dichos límites en la propia habilitación de la *«imposición de su existencia»*, como situación diferenciada respecto a un Gobierno con plenitud de facultades. Acotar la actuación de un Gobierno en funciones como referente diferenciador de un Gobierno ordinario no es más que ponderar ese estatus excepcional, cesante y transitorio, pero no exento de anclaje constitucional y de determinación legal[21]. Ese basamento legal es un fundamento para el ulterior control, tanto judicial como parlamentario, sin cuya referencia la disparidad de criterios pudiera conllevar arbitrariedad.

[21] Sobre esa fundamentación constitucional de la regulación por la Ley 50/1997, *del Gobierno en funciones* vuelve el Tribunal Supremo en la STS 2602/2013, al establecer que precisar el contenido del despacho ordinario de los asuntos públicos «exige tener presente lo que nos dice la Constitución del Gobierno en funciones pues solamente a partir de las normas y principios constitucionales sobre la materia cabe interpretar los preceptos de la Ley 50/1997 que se ocupan de ella» (FJ 5.º).

Igualmente, resulta procedente optar por una regulación no excesivamente restrictiva puesto que las situaciones a afrontar, bien en la gestión de los asuntos ordinarios, bien por razones de urgencia o por la atención al interés general, amplían el abanico de modo indefinido respecto a lo contemplado *a priori*.

El halo negativo de las atribuciones de un Gobierno en funciones o, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *«lo que no se puede hacer»*, nos remite a las siguientes actuaciones:

a) En esa acotación de las atribuciones de un Gobierno en funciones cobra protagonismo un elemento temporal, un condicionamiento diacrónico, que mira hacia atrás y hacia delante, *ex ante* y *ex post*. *Ex ante*, las actuaciones de un Gobierno en funciones no deben introducir nuevas directrices políticas con respecto a las decisiones adoptadas antes de adquirir el estatus de interinidad, porque a partir del cese desaparecería *«la capacidad de dirección política interior y exterior»* y por consiguiente la *vis* innovadora o creativa del gobierno. Así se exigiría un continuismo, una previsibilidad, con respecto a lo anteriormente decidido. *Ex post*, se construye otra limitación, en el sentido de que el Gobierno en funciones no puede *«condicionar, comprometer o impedir»* (FJ 8.º STS 8303/2005, de 2 de diciembre) las decisiones del nuevo Gobierno en el ejercicio de su función de dirección política.

b) La delimitación del significado de la expresión *«despacho ordinario de los asuntos públicos»* referida por el art. 21.3 de la Ley del Gobierno también se precisa en términos negativos: aquellos que *«no se traducen en actos de orientación política»*, particularmente *«nuevas orientaciones políticas»* que no impliquen valoraciones políticas y que no conlleven un ejercicio de la discrecionalidad (FJ 9.º STS 8303/2005, de 2 de diciembre). Una reafirmación de esta restricción se hallaría en la concreción que la Ley 50/1997 efectúa al impedir la aprobación a un Gobierno en funciones del *«proyecto de Ley de presupuestos y de proyectos de ley al Congreso de los Diputados o al Senado»*, *«cauces típicos de la orientación política decidida por el Gobierno y asumida por las Cortes Generales»* (FJ 9.º STS 8303/2005, de 2 de diciembre). Es igualmente negado al Gobierno en funciones emanar decretos legislativos en aquellos supuestos en los que la causa de la entrada en funciones del Gobierno sea la celebración de elecciones generales, disolver una o ambas Cámaras de las Cortes Generales, presentar la cuestión de confianza o proponer al Rey la celebración de un referéndum consultivo, supuestos evidentes de implementación de una dirección política discrecional por parte del Gobierno. En esta delimitación del significado de «dirección política» como espacio extramuros de la gestión ordinaria de los asuntos públicos cabe precisar adicionalmente al

contenido señalado su conexión con el «programa» que el candidato a la presidencia defendió en el Congreso de los Diputados, y que le valió la consecución de la mayoría necesaria para gobernar. Dicho programa es la hoja de ruta de la dirección política, y sin embargo no es intocable, admitiendo modificaciones que han de ser validadas por la confianza parlamentaria. El problema de un Gobierno en funciones es que ese cordón umbilical fiduciario se ha cortado, y por lo tanto la convalidación de las modificaciones programáticas no puede formalizarse, así que se debe renunciar a ellas, porque lo contrario supondría una reorientación o novación del programa político, algo no admisible al carecer de confianza parlamentaria.

c) Variación de la composición. El Gobierno en funciones es *«un órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo Gobierno»* (FJ 8.º, STS 2602/2013). El problema está en el límite para la variación de la composición de un Gobierno en funciones. Esta alteración, directamente más posible cuanto mayor sea la duración del periodo en funciones, no debe responder a cambios en la «orientación política». Desde el plano autonómico se ha regulado expresamente esa posibilidad —la prohibición de alterar la composición del Gobierno, bien designando o separando a las personas titulares de las Vicepresidencias o de las Consejerías o de crear, modificar o suprimir Vicepresidencias o Consejerías, según expresa la Ley 6/2006, del *Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (art. 37.4, a y b)— que a nivel estatal se deduce implícitamente de la prohibición de realizar reorientaciones políticas durante el tiempo en funciones, en este caso personalizables en el cambio de ministros o a través de la modificación orgánica de los departamentos ministeriales. Los 315 días de Gobierno en funciones de Mariano Rajoy validaron lo sustentado al evidenciar una alteración en la composición gubernamental que se tradujo en una reducción considerable del número de titulares de Departamentos Ministeriales como consecuencia de una sucesión de vicisitudes, pero que no fueron suplidos por ningún otro nuevo miembro. Así, el titular de Industria renunciaría a su condición de Ministro, asumiendo el despacho ordinario de los asuntos del citado ministerio el Ministro de Economía y Competitividad en funciones (Real Decreto 160/2016, de 15 de abril). Por otro lado, de la designación de la Ministra de Fomento como Presidenta del Congreso de los Diputados derivó que el Ministro de Justicia asumiese el despacho ordinario de los asuntos de ese Ministerio (Real Decreto 298/2016, de 18 de julio). En tercer lugar, la candida-

tura a Lehendakari del Ministro de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad determinaría que la Ministra de Empleo y Seguridad Social en funciones asumiese el despacho ordinario de los asuntos de ese Departamento (Real Decreto 323/2016, de 10 de agosto).

El halo positivo, el conjunto de actividades no solo oportunas, sino necesarias a realizar por un Gobierno en funciones se concretaría en las siguientes:

a) A los efectos de posibilitar uno de sus fines fundamentales, la formación del nuevo Gobierno, el Gobierno en funciones debería proporcionar, como señala REVIRIEGO, *«un adecuado flujo de información y transparencia por parte del Gobierno cesante, quizá una suerte de acuerdo de traspaso, con relación de los asuntos pendientes y estado de tramitación»*[22].

b) En lo concerniente al despacho ordinario de los asuntos públicos, *«contenido natural de las funciones del Gobierno cesante»* (STS 2602/2013, de 28 de mayo, FJ 5.º), trazado su perfil negativo —no nueva orientación política—, se hace necesario apreciar *«caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse»* (FJ 9.º STS 8303/2005, de 2 de diciembre). Incluso si en una primera valoración las actuaciones a desempeñar estuvieran extramuros de ese despacho ordinario de los asuntos públicos, podrían ser realizados por el Gobierno en funciones si valora «subjetivamente», al igual que en el supuesto anterior, que esos actos son necesarios por razones de urgencia o por la demanda requerida por el interés general. Es esa subjetividad en la apreciación, junto a la actuación en sí, la que será objeto de control, tanto parlamentario como judicial, si procediese.

En el ámbito de lo particular, la reflexión anterior sobre la acotación de las atribuciones de un Gobierno en funciones puede enriquecerse si atendemos a algunos supuestos, que bien han motivado una decisión judicial o bien han propiciado un intenso debate público.

a) Extradiciones. En el ámbito de las extradiciones no nos queda más remedio que reparar en la excepción que confirma la regla, siendo esta última la consideración de la concesión de una extradición como un acto habitual de la gestión ordinaria de los asuntos públicos por un Gobierno en funciones. La única ocasión en que un Tribunal ha revocado

[22] REVIRIEGO PICÓN, F., «La permanencia en funciones del Gobierno en la doctrina del Tribunal Supremo», *Revista Española de Derecho Constitucional,* 109, 379-405, 2017. Doi: http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.109.13, p. 382.

una decisión de un Gobierno en funciones por haber realizado *«un juicio de valor para apreciar si concurren o no alguna de las circunstancias reseñadas para conceder o denegar la extradición pasiva»* (FJ 3.ª STS 5639/2005). Esas circunstancias se refieren al principio de reciprocidad o a razones de seguridad, orden público o demás intereses esenciales para España, de acuerdo con la Ley 4/1985, de 21 de marzo, de extradición pasiva. El pronunciamiento acerca de la procedencia o no de la extradición pasiva implementaría, a juicio del Tribunal Supremo, una facultad de valoración de los intereses nacionales que implicaría un juicio político[23].

b) Indultos. La habilitación de un Gobierno en funciones para aprobar indultos fue objeto de control judicial mediante la Sentencia del Tribunal Supremo 8303/2005, de 2 de diciembre[24]; dicho pronunciamiento implica de modo incidental, como se ha comprobado, el asentamiento de la más sólida definición del instituto del Gobierno en funciones articulada fuera de la doctrina. La validación judicial de la capacidad de indultar del Gobierno en funciones —lejos de ser pacífica a tenor de los nueve votos particulares presentados— se sustenta en el dato de que el acuerdo del Consejo de Ministros que resuelve una solicitud de indulto no es un acto idóneo para trazar una dirección política, por lo particular y concreto, y porque *«a través de él no se produjo ninguna directriz política que condicionara, comprometiera o impidiera las que debiera tomar el nuevo Gobierno»* (FJ 10.º). *A sensu contrario*, nos atrevemos a sostener que si en algún indulto en particular se potenciara ese contenido de dirección política, a la luz de las circunstancias y consecuencias que lo rodeen, un Gobierno en funciones debería abstenerse de resolverlo.

c) Reales decretos que modifiquen otros anteriores. Frente a las cuestiones puntuales sustantivas cabría plantear si un Gobierno en funciones tiene que prescindir de reglamentar *ex novo* o modificar reglamentaciones ya vigentes. El supuesto planteado tiene su causa en la STS 2602/2013, de 28 de mayo, referida a la impugnación del Real Decreto

[23] Véase BRAGE CAMAZANO, Joaquín y REVIRIEGO PICÓN, Fernando, «Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos (las SSTS de 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005)», en *Teoría y Realidad Constitucional,* núm. 18, 2006, pp. 445-486. Los autores, en un estudio detallado de la jurisprudencia referida, hablan de una concepción reduccionista o minimalista del despacho ordinario de los asuntos públicos. P. 455.

[24] *«Disposición final primera. Modificación de la Ley de 18 de junio de 1870, de Reglas para el ejercicio de la Gracia de indulto.—El Gobierno remitirá semestralmente al Congreso de los Diputados un informe sobre la concesión y denegación de indultos. Para la presentación de los datos contenidos en el citado informe, y previa revisión del mismo, un alto cargo del Ministerio de Justicia solicitará su comparecencia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados».*

1744/2011, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 641/2009, de 17 de abril, *por el que se regulan los procesos de control de dopaje y los laboratorios de análisis autorizados, y por el que se establecen medidas complementarias de prevención del dopaje y de protección de la salud en el deporte*. El Tribunal Supremo no ha querido entrar a valorar el aspecto formal, la fuente, sino que ha optado por enjuiciar la adecuación del contenido de la decisión al *«despacho ordinario de los asuntos públicos»*, y a partir de tal constatación ha resuelto *«sin necesidad por tanto de que al decidir concurriera una situación de "urgencia" o una razón de "interés general", pues no alcanzamos a percibir, ni tampoco lo expone la actora, qué "nuevas orientaciones políticas" son las que estableció aquél, o qué "condicionamiento, compromiso o impedimento" para las que hubiera de fijar el nuevo Gobierno significó su aprobación»* (FJ 4.º STS 2602/2013).

4. EL CONTROL DE LAS ACTUACIONES DE UN GOBIERNO EN FUNCIONES

El binomio control-Gobierno en funciones dista de ser pacífico. A este sentir ha contribuido de modo decisivo la situación generada por la larga duración del reciente gobierno español en funciones de Mariano Rajoy entre 2015 y 2016. El caso no es nuevo, y todos tenemos en mente la situación belga que en otro momento nos llevó a plantear lo prescindible de un Gobierno[25], y de otros supuestos de *Guinness* como Camboya, o más cercanos y recientes como Irlanda o Islandia. Abandonando tal derrotismo, pero siendo muy pesimistas sobre esta situación, se procederá a plantear el análisis del control de un Gobierno en funciones desde la negativa del Gobierno a ser controlado. Unos esbozos sobre los contenidos mínimos de la necesaria regulación de esa situación —que lejos de ser excepcional podría instaurarse como habitual, consecuencia de legislativos fragmentados alejados de mayorías absolutas— culminará esta reflexión.

Un inciso previo nos lleva a dilucidar que el solapamiento de unos controles objetivos sobre el primer filtro subjetivo de decisión de las actuaciones de un Gobierno en funciones es el punto de inicio. A partir de ahí, su canalización

[25] «La división entre flamencos y valones ha encontrado su punto álgido en los comicios celebrados el 13 de junio de 2010, exactamente en la imposibilidad para constituir un gobierno a raíz de los resultados de las mismas. Lo paradójico es que en medio de esa crisis política, Bélgica ha visto cómo crece su economía, cómo se redujo su déficit fiscal, cómo ese vacío institucional no ha sido un impedimento para ejercer la presidencia semestral de la Unión Europea durante la segunda mitad de 2010 y cómo esa situación es, igualmente, compatible con la adopción de decisiones estratégicas de gran calado, así la implicación en un conflicto bélico mediante el envío de una flota aérea a Libia», SEIJAS VILLADANGOS, Esther, «Los gobiernos de los Estados de la Unión Europea», en MATIA PORTILLA, J., *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías,* Granada, Comares, 2012, p. 127.

puede articularse por dos vías, la judicial y la parlamentaria. El control judicial del Gobierno es ineludible. La nueva redacción del artículo 29 de la Ley 50/1997, del Gobierno, en vigor desde el 2 de octubre de 2016[26], refuerza el papel de la jurisdicción contencioso-administrativa y del Tribunal Constitucional como artífices de dicho control jurídico, sustentado en el principio base de que *«El Gobierno está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación» (art. 29.1 LG). En este trabajo nos hemos hecho eco de la aportación del Tribunal Supremo en la definición del estatus del Gobierno en funciones.* El art. 29.3 de la Ley del Gobierno contempla expresamente que *«los actos, la inactividad y las actuaciones materiales que constituyan una vía de hecho del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora». Por su parte, el Tribunal Constitucional (art. 29.*4 LG: **«***La actuación del Gobierno es impugnable ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo»*) *se pronunciará sobre la cuestión, de manera más específica sobre el control de un Gobierno en funciones, en el momento en que proceda a resolver el conflicto de atribuciones aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 2016 y formalizado en el Conflicto entre órganos constitucionales núm. 3102-2016, en relación con el no sometimiento del Gobierno en funciones a iniciativas de control por el Congreso de los Diputados, aprobado por providencia el 9 de junio de 2016. Su esencia es defender la capacidad del Congreso para controlar al Gobierno en funciones como prolongación del carácter del sistema representativo a través del cual se canaliza la soberanía constitucionalmente en España. El pronunciamiento del Tribunal en la cuestión otorgará más luz a esta cuestión. Es preciso señalar, aunque de manera incidental, que el Gobierno en funciones replicó este proceso de tensión entre legislativo y ejecutivo en funciones planteando sendos conflictos entre órganos constitucionales con motivo de su disconformidad con los acuerdos de la Mesa del Congreso de 18 de octubre de 2016 para aceptar la tramitación de respectivas proposiciones de ley sobre el calendario LOMCE (Conflicto 355/2017, de 14 de febrero) y sobre la reforma del Estatuto de los Trabajadores (Conflicto 356/2017, de 14 de febrero). En esa*

[26] Título VI introducido, conteniendo el artículo 29, por el apartado trece de la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre). Se corresponde con el anterior artículo 26.

Art. 29: *«1. El Gobierno está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación.*

2. Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales.

3. Los actos, la inactividad y las actuaciones materiales que constituyan una vía de hecho del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora.

4. La actuación del Gobierno es impugnable ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo».

reivindicación subyace la negativa a controlar a un Gobierno en funciones, y a la correlativa claudicación de un Gobierno en funciones ante un Legislativo que no domina; una especie de recurso inverso.

El planteamiento de los controles de un Gobierno en funciones insta a potenciar su protagonismo de modo proporcional a la perdurabilidad de un Gobierno en funciones; la prolongación del mismo hace necesario revitalizar el debate en torno al control del Gobierno en funciones[27]. Frente a la tradicional fugacidad del Gobierno en funciones, ya se advertía en el proceso de tramitación de la Ley 50/1997, recogido en el Diario de Sesiones[28], que *«podemos tener gobiernos en funciones que lo estén más de seis meses. Por tanto, lo que cabe exigir a un gobierno del que se prevé una sustitución clarísima en un período de un par de meses no es lo mismo que cabe exigir a un gobierno que se prolonga en esta situación interina durante un período de tiempo relativamente importante»*. Igualmente, el Tribunal Supremo vaticinaba el alargamiento antinatural de un Gobierno en funciones en su sentencia de 28 de mayo de 2013 sosteniendo que *«la interinidad que produce(n) puede extenderse a lo largo de varias semanas e, incluso, de varios meses si procediera la disolución de las Cortes Generales prevista en el artículo 99.5 de la Constitución»* (FJ 6.º).

Una segunda variable, que también consideró el Tribunal (STS 2602/2013, FJ 7.º), es jurídicamente y a efectos del control menos relevante, pero resulta oportuno traerla a colación. Estamos aludiendo a la previsibilidad de que el Gobierno en funciones sea la antesala de un futuro Gobierno del mismo color y con la misma composición. La refracción como principio aplicable al Gobierno en funciones no debería tener relevancia en términos de control, daño que este ha de aplicarse sincrónicamente y sin consideraciones de situaciones futuribles. La confirmación de la mayoría anterior en las elecciones no debe afectar al compromiso a la fiducia entre Parlamento y Gobierno, que se renueva en cada toma de posesión. Por lo tanto, prever que el futuro Gobierno va a ser el mismo que el que está en funciones y derivar el control a ese momento ulterior no es admisible ni jurídica ni políticamente; en consecuencia, no debe ser una variable en el debate de la necesidad de este control del Gobierno en funciones.

Así pues, iniciemos la reflexión sobre el control de un Gobierno en funciones a partir de la *«negativa de un Gobierno en funciones a ser controlado»*. El referente concreto es el Oficio remitido por el Gobierno al Presidente del Congreso

[27] REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, *La formación del Gobierno en la Constitución española,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 68.

[28] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 96, 26 de junio de 1997, p. 4858.

de los Diputados el 10 de marzo de 2016[29], en el que de modo expreso se hacía constar lo siguiente:

«La Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados».

Al Oficio se acompañaba una nota en la que desde la Dirección General de Relaciones con las Cortes se fundamentaba tal aserto a partir de los siguientes argumentos. En primer lugar, la exigencia de responsabilidad política al Gobierno solo es aplicable cuando este goza de la confianza del Congreso, circunstancia que no existe en el supuesto de un Gobierno en funciones. En segundo término, el despacho ordinario de los asuntos públicos a cuya gestión limita la atribución funcional del Gobierno en funciones el artículo 21 de la Ley del Gobierno ha de ser entendido como sinónimo de *«asuntos que no tienen interés alguno para el control político, pues se trata de actos que se realizan sin implicar directriz u orientación política alguna»*. Es importante resaltar que quien apreciaría esa presencia o ausencia de «interés» sería el mismo Gobierno en funciones, en detrimento de una valoración por parte del Congreso de los Diputados y del Senado. Finalmente, cualquier acto de un Gobierno en funciones extramuros de ese despacho ordinario de los asuntos públicos ha de fundamentarse en razones de urgencia o de interés general; la justificación de estas posee un carácter subjetivo —a realizar por el Gobierno— controlable únicamente desde parámetros jurídicos, es decir admitiendo únicamente un «control de legalidad». El respaldo de ese documento se materializó en una comparecencia del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, José Luis Ayllón, en esa misma fecha, en la que se reafirmaba la voluntad del ejecutivo de utilizar sucesivamente esta respuesta ante cualquier iniciativa de control sobre el Gobierno, como un parámetro formal de actuación justificada por los argumentos expresados. Una carta del Presidente del Congreso, Patxi López, solicitando la reconsideración de esa postura y una respuesta a la misma por parte de la Vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, que reivindica el carácter *«puramente administrativo»* del despacho ordinario de los asuntos públicos y la justificación de la negativa al control en la ausencia de esa relación de confianza entre Legislativo y Ejecutivo y en el cumplimiento de la legalidad (legalidad impeditiva del control político), como sustentos de esa actuación gubernamental[30],

[29] Traía como causa la celebración de una sesión de la Comisión de Defensa, a celebrar el día 17 de marzo de 2016, en cuyo orden del día figuraba la comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN celebrada en Bruselas en febrero de dicho año sobre la cuestión de una nueva operación naval en el Egeo contra las mafias que trafican con refugiados.

[30] *«No estamos, por tanto, ante una cuestión de voluntad del Gobierno sino de estricto cumplimiento de nuestro ordenamiento jurídico y, sobre todo, de respeto al régimen de democracia parlamentaria que los españoles nos otorgamos en la Constitución de 1978».*

son los elementos que contextualizan este posicionamiento de *«negación al control del Gobierno en funciones»*, en el que, como señala VINTRÓ para el actual ejecutivo español, la expresión «Gobierno en funciones» equivale a «Gobierno sin control»[31].

Un mayor abundamiento sobre estas tesis se plasmaría en otros argumentos que coinciden con los anteriores, o los refuerzan. Controlar a un Gobierno en funciones pudiera ser un «fraude constitucional» en cuanto, al hacer pivotar el control sobre el concepto de confianza, se estaría utilizando para proyectar retroactivamente la fiscalización al Legislativo que emitió tal fiducia. Estaríamos ante un control retroactivo o un control interlegislaturas que devendría en una mutación constitucional. Igualmente, se ha esgrimido que no existen precedentes en nuestra historia constitucional para el control parlamentario de un Gobierno en funciones[32]. Es decir, estaríamos ante una especie de convención constitucional, si fuere posible trasladar esa fuente jurídica desde el *common law* a nuestro ordenamiento. Es preciso matizar que si en términos generales se puede sustentar esta constatación, la razón estriba en la propia decisión de las Cámaras y en lo exiguo de los periodos de Gobierno en funciones.

Como consecuencia de dichos argumentos, la negativa al control político del Gobierno en funciones en el tránsito entre 2015 y 2016 se convirtió en una decisión *«formal y permanente»*[33], si bien se quebró ocasionalmente cuando el Ejecutivo decidía *motu proprio* informar al Congreso, siempre tildando tal actuación como extraordinaria[34] y excepcional.

Sobre esa base la argumentación de un control parlamentario sobre el Gobierno en funciones se articula a partir de los siguientes postulados, doctrinales, políticos y jurisprudenciales. Empezando por estos últimos, hemos de dejar constancia de que los pronunciamientos judiciales formalizados hasta la fecha no han

---

[31] VINTRÓ, Joan, «Gobierno en funciones y control Parlamentario», en http://agendapublica.es/gobierno-en-funciones-y-control-parlamentario/.

[32] Como se sostiene en la propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado, remitida por el Grupo Mixto y otros signatarios al Pleno del Congreso y que daría lugar al conflicto 3102/2016 de 9 de junio, *«tras la dimisión como Presidente del Gobierno de D. Adolfo Suárez en enero de 1981, su Gobierno pasó a estar en funciones hasta el 25 de febrero, fecha en que finalmente la Cámara votó a favor de la investidura de d. Leopoldo Calvo Sotelo. No obstante, en el pleno del Congreso del 17 de febrero, un día antes del comienzo de las sesiones de investidura, se tramitaron algunas preguntas e interpelaciones que respondió el Gobierno en funciones».* (http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/43386_1459926208200.pdf). Por lo tanto la situación descrita es la habitual, pero es rebatible.

[33] Escrito remitido a la Mesa del Congreso para el debate en el Pleno del Conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales. Punto 3.

[34] *V. gr*. comparecencia, a petición propia, del Presidente del Gobierno en funciones, ante el Pleno del Congreso de los Diputados, para que, de forma extraordinaria por la urgencia de la materia y por encontrarse en funciones, informe sobre el contenido de los asuntos tratados en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas, los días 17 y 18 de marzo de 2016 (número de expediente 210/000008) el 6 de abril de 2016 (http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/DS/PL/DSCD-11-PL-7.PDF).

justificado en modo alguno, ni prohibido expresamente, la ausencia de control parlamentario de un Gobierno en funciones. Sobre la no renunciabilidad del control parlamentario a un Gobierno en funciones se ha manifestado el Tribunal Supremo al sostener que la condición de *en funciones* de un Gobierno *«no tiene que ir acompañada, necesariamente, de la inexistencia de control parlamentario»* (FJ 7.º STS 2602/2013). Con independencia de que las Diputaciones Permanentes de las Cámaras velan por sus poderes también cuando estas han sido disueltas y hasta que se constituyan las surgidas de las elecciones (artículo 78 de la Constitución), si el cese del Gobierno se ha producido por causa diferente de la celebración de las elecciones generales permanecen en el goce de sus atribuciones constitucionales el Congreso de los Diputados y el Senado (FJ 7.º STS 2602/2013). En consecuencia, existiría un determinismo entre la causa del cese, causa común de la existencia de un Gobierno en funciones, y los controles articulados sobre él —bien desde la Diputación Permanente, bien desde el Congreso de los Diputados funcionando dentro de un periodo de sesiones ordinario— pero no por el propio estatus de «en funciones», sino por la paralela celebración de elecciones y la vinculada disolución del legislativo. Esa conexión no opera en el caso del control judicial que, como dice el Tribunal Supremo, *«cualquiera que sea la circunstancia que conlleve el cese del Gobierno y su entrada en funciones, permanece en toda su extensión e intensidad»* (FJ 7.º, STS 2602/2013). Sin embargo, ese control *«ni suple ni reemplaza el control parlamentario»*[35].

El control político o la parlamentarización del Gobierno en funciones cabe ser planteada desde un presupuesto que ahonda en su legalidad y legitimidad, en su estructuración —definiendo la tipología e instrumentos de control, el sujeto activo y pasivo del mismo—, así como en su caracterización.

El fundamento del control del Gobierno en funciones por las Cortes Generales halla su sustento en la esencia de nuestro sistema representativo, que identifica al pueblo como titular de la soberanía y cuyo ejercicio se despliega en nombre de este de conformidad con la forma de gobierno consignada en el art. 1.3 de la Constitución. Cabría sustentar el control del Gobierno en funciones en dos pilares necesarios, el de legalidad y el de legitimidad. En términos de legalidad, dicho control se articula como garantía constitucional de la soberanía consignada en el art. 1.2 CE, implementada orgánicamente a través de las Cortes Generales, que, conforme al art. 66 CE, representan al pueblo español, y entre cuyas potestades se identifica el *«control de la acción del Gobierno».* En un referente de legitimidad, hemos de recordar que las Cortes Generales implementan una legitimación directa de esa soberanía, canalizada conforme al art.

[35] REVIRIEGO PICÓN, F., «La permanencia en funciones del Gobierno en la doctrina del Tribunal Supremo», *Revista Española de Derecho Constitucional,* 109, 379-405, 2017. Doi: http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.109.13, p. 382.

23 CE, por medio de representantes, frente a una legitimación derivada o de segundo grado, propia del Gobierno. De ese modo, incluso, no solo se fundamentaría que el Gobierno en funciones ha de ser sometido a control —*«más que nunca el Gobierno debe estar sometido al control de las Cámaras precisamente porque es un Gobierno en funciones»*—[36], sino incluso que el control que se proyecte sobre él sea incluso mayor que el que se cierne sobre un Gobierno ordinario, dado que esa legitimidad parlamentaria es más intensa, por su carácter directamente vinculado a los ciudadanos, y es más reciente, porque su renovación ha sido posterior en el caso de la celebración de unas elecciones a la que respaldó al Ejecutivo en funciones. De modo expreso, el art. 29.2 de la Ley del Gobierno establece que *«todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales»*.

Un fundamento espurio es el que focaliza el control sobre el Gobierno en funciones en razón exclusivamente a la confianza que el Congreso de los Diputados ha depositado en él. A partir de ahí, la celebración de nuevas elecciones, con la consiguiente renovación de su composición, haría decaer dicha confianza, que dejaría al ejecutivo en una especie de limbo artificial, roto su cordón umbilical con quien le sustentó, y que sobreviviría merced a una nueva legitimación, la de su eficacia, la necesidad de permanencia de un órgano gestor y administrativo. En este contexto, la legalidad derivaría de la referencia al art. 108 de la Constitución —*«El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados»*—, que se activaría a partir de la investidura del Gobierno (art. 99 CE) y desde el que se trazaría un triángulo cuyos tres vértices, la responsabilidad, la confianza y el control, se justificarían entre sí, de modo que, desaparecido uno de ellos, la figura quedaría desdibujada, y las otras instituciones quedarían huérfanas de fundamentación. Esta argumentación que comportaría el paralelismo entre Congreso y Gobierno llevaría al absurdo de sustentar que, de modo parejo a un Gobierno en funciones, se prorrogase un Congreso en funciones, para con ello justificar que el Legislativo siguiera desempeñando su control sobre el ejecutivo.

Una vez justificado y fundamentado el control parlamentario sobre el Gobierno en funciones, y asumida la «desviación» que supone la negación del sometimiento a este, es preciso apuntar cómo ha de estructurarse e instrumentarse.

Desde el punto de vista de cuáles son los recursos a través de los que canalizar el control parlamentario sobre un Gobierno en funciones, descartamos el referente por excelencia del control, la moción de censura, dado que esa voluntad de cambio o de validación gubernamental ya se ha formulado en la consulta electoral, y el sentido de la *prorrogatio* es facilitar un nuevo Gobierno, no desbancar al existente. Por su parte, la presentación de una cuestión de confianza

[36] CARRERAS, Francesc, «Gobierno en funciones ¿descontrolado?», en *El País*, 15 de marzo de 2016.

queda restringida expresamente por la Ley 50/1997, así que los controles se remiten a los denominados como «ordinarios». Así, se preservaría la obligación del Gobierno de dar información a las Cámaras (art. 109 CE); la comparecencia ante estas (art. 110 CE); la obligación de responder a las preguntas e interpelaciones (art. 111 CE), si bien las preguntas han de prevalecer sobre las interpelaciones al conectar esa generalidad presente en ellas con la temporalidad y provisionalidad del Gobierno en funciones. En cuanto a la posibilidad, *ex* art. 76 CE, de articular el control sobre un Gobierno en funciones a partir de las Comisiones de investigación, sostenemos su viabilidad si el objeto de la comisión se vincula a dicho «interés público», es decir trasciende la actuación puntual y sincrónica del Gobierno en funciones. Otro instrumento que ha canalizado dicho control del Gobierno en funciones es la «proposición no de ley» (arts. 193-195 Reglamento del Congreso). Este instrumento, no específico de control, ha materializado una de las actuaciones más tajantes en materia de control del Ejecutivo en funciones, como es la reprobación de uno de los ministros del Gobierno[37]. Otro instrumento, no propiamente de control, pero fácticamente utilizado para ello, ha sido el de la iniciativa legislativa. La presentación de proposiciones de ley, debido a la ausencia de un apoyo mayoritario al Gobierno en funciones, se convierte en un instrumento válido para implementar dicho control.

Respecto al órgano que como sujeto activo debe efectuar el control del Gobierno en funciones, cabe hablar más bien de ambas Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado, y no solo de una de ellas, el Congreso, y ello precisamente por el fundamento de ese control, no sustentado monolíticamente en la fiducia *ex* art. 108 CE, sino en el ejercicio de la función de control del Gobierno por parte del poder legislativo que nos representa a todos los ciudadanos, las Cortes Generales, *ex* art. 66 CE. El filtro de la Mesa de cada Cámara es quien ha de admitir dichas iniciativas de control, que se ejercen no solo desde las mayorías, sino desde todos y cada uno de los miembros de las Cámaras, puesto que son aquellos que quedan fuera de ellas los más interesados en el desempeño de dicho control.

El sujeto pasivo del control del Gobierno en funciones es dicho órgano colegiado, conforme el art. 98 CE, pero también *«cualesquiera otras autoridades del Estado»* (art. 109 CE). La expresa referencia del art. 16.3 de la Ley del Gobierno a Directores de los Gabinetes del Presidente, de los Vicepresidentes y de los Ministros, que continuarán hasta la formación del nuevo Gobierno, les hace des-

[37] Desde el Grupo Parlamentario Mixto se promovió la reprobación del Ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, *«por sus acciones y actitudes antidemocráticas y faltas de ética política, en contra de quienes piensan diferente del Ministro»*, instando al Presidente del Gobierno en funciones a su cese inmediato. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 7 de octubre de 2016. La Comisión de Interior del Congreso aprobaría dicha proposición, cuyo valor fue meramente simbólico, al carecer de una apoyatura jurídica la institución de remoción o *impeachment* singularizado a los miembros del Gobierno.

tinatarios expresos de dicho control, por compartir ese mismo estatus en funciones. Los considerados por la Ley 3/2015, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado (art. 1.2), serán destinatarios expresos en términos subjetivos de dicho control. Más allá de esos destinatarios directos, el verdadero objetivo del control parlamentario del Gobierno en funciones son los ciudadanos, los representados parlamentariamente.

El ámbito objetivo de dicho control se vincula a aquellas actuaciones para las que está habilitada la actuación de un Gobierno en funciones. En consecuencia, una peculiaridad sustantiva de este control es verificar que *«el órgano gubernamental no ha ido más allá del ámbito competencial reducido que la Ley establece»*[38], estableciéndose una especie de vaso comunicante entre esa acotación funcional y dicho control. Igualmente, el control puede ceñirse a la lealtad con que se habilita el proceso de transición al nuevo Gobierno y al modo en que se interpretan subjetivamente por el ejecutivo los requisitos de actuación urgente y conforme al interés público que le permite actuar aun extramuros de dicha limitación inicial referida al despacho ordinario de los asuntos públicos.

La importancia del control parlamentario de un Gobierno en funciones queda sobradamente justificada, y en esos mismos argumentos subyace el rechazo y la incoherencia constitucional de la negativa a este. Es preciso apuntalar normativamente algo que un sentido común constitucional, una «cultura constitucional», asume como valor subyacente. Las propuestas fallidas[39] en este sentido no deben cejar en la voluntad de culminar ese objetivo, no en vano *«la razón reposa en los principios de la publicidad y la discusión»* (Carl SCHMITT, *Sobre el Parlamentarismo*[40]).

5. BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR DE LUQUE, Luis, «La posición del Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español», en GARRORENA MORALES, Ángel, *El Parlamento y sus transformaciones actuales,* Tecnos, Madrid, 1990, pp. 261-270.

[38] GUILLÉN LÓPEZ, Enrique, *El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones en el Ordenamiento Constitucional español,* Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002, p. 120.

[39] Proposición de Ley de control político de las Cortes Generales de los actos y omisiones del Gobierno y del Gobierno en funciones, promovida por el Grupo Parlamentario Vasco EAJ PNV, *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* 1 de abril de 2016. En agosto de 2016, el Grupo Parlamentario Socialista remitiría un Proposición no de Ley sobre la reforma de la regulación del Gobierno en funciones contenida en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

[40] SCHMITT, Carl, *Sobre el Parlamentarismo,* Tecnos, Madrid, 1990 (1.ª edic. 1923), p. 63.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, «El gobierno en funciones», en *Documentación Administrativa* 1996-1997, núm. 246-247, pp. 191-218.

CARRERAS, Francesc, «Gobierno en funciones ¿descontrolado?», en *El País*, 15 de marzo de 2016, (http://politica.elpais.com/politica/2016/03/15/actualidad/1458067631_274138.html).

GARCÍA MORILLO, Joaquín, «Algunos aspectos del control parlamentario», en GARRORENA MORALES, Ángel, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 247-252.

GUILLÉN LÓPEZ, Enrique, *El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones en el Ordenamiento Constitucional español,* Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2002.

LÓPEZ GUERRA, Luis, «La función de control en los parlamentos: problemas actuales», en GARRORENA MORALES, Ángel, *El Parlamento y sus transformaciones actuales,* Tecnos, Madrid, 1990, pp. 233-246.

MOLLINEDO CHOCANO, José Joaquín, «Las peculiaridades del control parlamentario en la Asamblea de Madrid», en ELVIRA PERALES, Ascensión y GONZÁLEZ AYALA, M.ª Dolores, *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 33-44.

PUNSET, Ramón, «Lealtad constitucional, limitación de derechos y división de poderes», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional 16/2002*, (http://www.unioviedo.es/constitucional/docen/derecho/dc1/plan2002/general/materiales/articulos/ramon.pdf).

REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, *La formación del Gobierno en la Constitución española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

REVIRIEGO PICÓN, Fernando, «Un breve apunte del control del Gobierno en funciones en las Comunidades Autónomas», en ELVIRA PERALES, Ascensión y GONZÁLEZ AYALA, M.ª Dolores, *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 89-107.

— *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento Constitucional español*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 2003.

— «La permanencia en funciones del Gobierno en la doctrina del Tribunal Supremo», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 109, enero/abril, 2017, en prensa.

SEIJAS VILLADANGOS, Esther, «Los gobiernos de los Estados de la Unión Europea», en MATIA PORTILLA, J., *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, 2012, pp. 117-145.

TRUJILLO RINCÓN, María Antonia, «El control en la Comunidad Autónoma de Extremadura», en ELVIRA PERALES, Ascensión y GONZÁLEZ AYALA, M.ª Dolores, *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 45-65.

VINTRÓ CASTELLS, J., «Peculiaridades del control parlamentario en Cataluña (1980-1999)», en ELVIRA PERALES, Ascensión y GONZÁLEZ AYALA, M.ª Dolores, *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 67-88.

revista jurídica de Castilla y León

NÚMERO 42. MAYO 2017
ISSN: 2254-3805
CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

DERECHO A LA INFORMACIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS, PROTECCIÓN DE DATOS Y TRANSPARENCIA

RIGHT TO INFORMATION OF THE POLITICAL REPRESENTATIVES, DATA PROTECTION AND TRANSPARENCY

Edmundo Matia Portilla

Letrado de las Cortes de Castilla y León

RESUMEN

La primera parte de este trabajo se dedica a analizar los potenciales conflictos que pueden suscitarse entre el derecho a la protección de los datos de carácter personal reconocido en el artículo 18.4 CE y el derecho de los representantes políticos a solicitar y obtener de las Administraciones Públicas la información que precisen para el cumplimiento de sus funciones representativas consagrado en el artículo 23.2 CE. El estudio parte del valor preferente que ha de otorgarse al segundo de estos derechos, por resultar indispensable para que los parlamentarios y los miembros de las Corporaciones Locales puedan ejercer el control de los poderes públicos que tienen encomendado y por su directa conexión con el principio democrático. A este respecto, se sugiere que a la ponderación entre estos derechos constitucionales le es plenamente aplicable la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional para los supuestos de colisión entre las libertades de información y expresión y el derecho al honor y a la intimidad personal y familiar. La conclusión a la que se llega en la primera parte de este estudio es que no resulta compatible con el derecho de los cargos electivos a ejercer su man-

dato representativo sin restricciones ilegítimas el establecimiento de mecanismos destinados a prevenir de forma cautelar los eventuales riesgos que para el derecho de autodeterminación informativa puedan seguirse de las solicitudes de información de los representantes políticos.

En la segunda parte del trabajo se reflexiona sobre la incidencia que en la dialéctica entre los dos derechos constitucionales a los que nos venimos refiriendo puede tener la incorporación a nuestro derecho positivo del principio de transparencia con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Aunque esta Ley no es de aplicación a las solicitudes de información de los parlamentarios y de los miembros de las Corporaciones Locales, sí supone una redefinición de los límites del derecho a la protección de los datos personales en nuestro ordenamiento jurídico, que hace imposible una concepción hipertrofiada del mismo o una interpretación y aplicación maximalista de las disposiciones de la LOPD. La consecuencia indirecta de todo ello es el indudable fortalecimiento del derecho de acceso a la información de aquellos a los que se les ha conferido la representación de los ciudadanos.

Palabras clave: *Derecho a la información de los representantes políticos; solicitudes parlamentarias de documentación; derecho de sufragio pasivo; ius in officium; derecho a la protección de los datos personales; transparencia.*

ABSTRACT

The first part of this work is devoted to the study of the conflicts that might arouse between the right to personal data protection recognized in the article 18.4 CE and the right of the political representatives to request and obtain the information from the public administrations, that is required to fulfill their functions, enshrined in the article 23.2 CE. The preferred value of the second of these rights is taken as a starting point because it is deemed essential for the control functions of representatives and members of the local corporations and because of its direct connection with the democratic principle. In this regard, it is suggested that the Constitutional Court's legal doctrine on the conflict between freedoms of expression and information and the rights to honour and privacy is fully applicable to the balancing of the

two rights mentioned above, and that the enforcement of precautionary measures to prevent risks to the right of personal data protection against the information requests of the representatives is not compatible with the right of the article 23.2. In the second part of the study a reflection is made on the impact caused on the dialectical tension between the two referred rights by the incorporacion into our legal system of the principle of transparency, access to public information and good governance, through the Act 19/2103, December 9.

***Keywords**: Right to information of the political representatives; requests of parliamentary documentation; right to stand, ius in officium; right to personal data protection; transparency.*

SUMARIO

1. DERECHO A LA INFORMACIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.
2. LA INCIDENCIA DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS Y EN LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES.

1. DERECHO A LA INFORMACIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

En un modesto trabajo de reciente publicación[1] traté de reflexionar sobre en qué medida el derecho a la protección de datos de carácter personal puede incidir en el correcto desenvolvimiento del derecho de los representantes políticos de acceder a la información en poder de las Administraciones Públicas que estiman necesaria para el mejor cumplimiento de sus funciones representativas, dificultando su ejercicio.

Tras recordar que ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que, con fundamento en lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 18 de la Constitución, ha configurado el derecho a la protección de datos como un derecho fundamental autónomo y ha establecido los rasgos que lo diferencian del derecho a la intimidad, comenzaba mi exposición significando que esa nueva libertad fundamental, por su propio contenido, ha demostrado poseer una gran capacidad para incidir y entrar en conflicto con otros derechos y libertades públicas constitucionalmente garantizados. Especialmente, con los derechos a la libertad de expresión e información, con el derecho a la libertad sindical, con el derecho a la tutela judicial efectiva y con el derecho a la participación política. Esta potencial conflictividad se encuentra extraordinariamente potenciada en España por dos motivos. El primero de ellos, nacido de la pertenencia de la libertad informática a la categoría de los derechos de configuración legal, consiste en la gran amplitud de la delimitación que de este derecho va a llevar a cabo la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), que adaptó a nuestro ordenamiento lo dispuesto por la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos. En efecto, la LOPD va a extender el ámbito protegido por la libertad de autodeterminación informativa mucho más allá de lo exigido por la Directiva 95/46/CE. Esta última limitaba su ámbito de aplicación *«al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos*

[1] Se trata de «Protección de datos personales y principio democrático: el derecho a la información de los representantes políticos», en *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes,* Francisco Rubio Llorente *et alii* (coordinadores), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 747 a 770.

personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero [2]. La LOPD, por el contrario, extiende su ámbito de aplicación *«a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado»*[3].

Así, mientras la Directiva comunitaria limita el objeto de su protección a los datos personales que se encuentran o están destinados a ser incluidos en un fichero automatizado o manual, gravitando el ámbito de su aplicación sobre el concepto de «fichero», la LOPD extiende el ámbito protegido por ese derecho a todo dato personal registrado en soporte físico[4], pues no es posible concebir que una información concerniente a una persona física identificada o identificable incorporada a un soporte físico no sea susceptible de ser integrada posteriormente en un fichero. La LOPD va a ir todavía más lejos, pues en su artículo 3, en sus letras c) e i), incluye entre los tratamientos de esas informaciones personales sometidos a sus disposiciones la cesión o comunicación de dichos datos, definiendo esa cesión o comunicación como *«toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado»*. Lo que significa que no es necesaria la transmisión material a un tercero del soporte físico que contiene el dato para que resulte aplicable la regulación contenida en la LOPD, bastando para ello con que se le dé conocimiento de la información personal contenida en dicho soporte, incluso verbalmente. Con lo que el derecho a la protección de datos tal y como este se concibe en España se extiende, en determinados supuestos, incluso a las informaciones personales almacenadas en la memoria humana[5]. Una delimitación tan ambiciosa del bien jurídico protegido por el derecho a la autodeterminación informativa explica en buena medida el impacto y la intensidad de los conflictos que la regulación del mismo ha provocado en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico.

La regulación maximalista del derecho a la protección de datos que contiene la LOPD se ha visto intensificada, y esta es la segunda razón que explica la perturbación que la irrupción de este nuevo derecho ha producido en nuestro orde-

[2] Artículo 3 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995.

[3] Artículo 2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

[4] El artículo 5.1.f) del Reglamento de desarrollo de la LOPD, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, especifica que son datos de carácter personal *«cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables»*.

[5] Circunstancia esta que se concreta en la LOPD mediante el establecimiento en su artículo 10 del deber de los responsables de los ficheros y de todos aquellos que intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal de guardar secreto sobre los mismos.

namiento jurídico, por una doctrina especializada y una Autoridad específicamente establecida para vigilar la aplicación de esa norma[6] que han tendido, en general, a propugnar, en el caso de la primera, y a llevar a cabo, en el caso de la Agencia Española de Protección de Datos, una interpretación extraordinariamente rigorista de las garantías contempladas en dicha ley para la defensa del derecho a la autodeterminación informativa, cuando no abiertamente extensiva del contenido de este[7].

Esta concepción hipertrofiada del derecho a la protección de datos ha tenido, entre otras, la consecuencia de afectar negativamente al derecho a la participación política consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución y, más específicamente, a la facultad que este otorga a nuestros representantes políticos de recabar y obtener los datos y documentos que, obrando en poder de las Administraciones Públicas, precisen para el mejor cumplimiento de sus funciones representativas. Se trata de una facultad imprescindible para que los representantes de los ciudadanos puedan conocer los comportamientos y las actuaciones de los poderes públicos para, a partir de ese conocimiento, ejercer, en representación de los ciudadanos, las funciones de control político que estos les han encomendado. Sin tal fiscalización de los gobernantes por los gobernados, sin la posibilidad de que estos últimos, bien directamente, bien a través de sus legítimos representantes, sometan a permanente escrutinio el comportamiento de los primeros, no es posible la existencia de un Estado democrático de derecho. De este modo, la publicidad de los actos de los poderes públicos no es solo una consecuencia inevitable del principio democrático, sino también una condición necesaria para la pervivencia de este. Es verdad que el Estado puede sustraer al conocimiento general determinadas informaciones por considerar que la difusión de las mismas acarrearía graves prejuicios a la sociedad en su conjunto.

---

[6] La Directiva 95/46/CE exige que los Estados miembros de la Unión dispongan de una o más autoridades públicas encargadas de vigilar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos en aplicación de dicha Directiva. Estas autoridades públicas deberán ejercer sus funciones con total independencia. Esta exigencia ha sido satisfecha con la creación de la Agencia Española de Protección de Datos, concebida como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, que actúa con plena independencia de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones, dirigida por un Director que nombra el Gobierno por Real Decreto, de entre los miembros que componen el Consejo Consultivo de la Agencia, por un período de cuatro años. La LOPD prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer en relación con los ficheros creados por ellas o por las Administraciones Locales de su ámbito territorial sus propias autoridades de control.

[7] Cuando se produce una innovación jurídica de tanta trascendencia como la incorporación al ordenamiento jurídico de un nuevo derecho constitucional es hasta cierto punto comprensible que sus primeros comentaristas y estudiosos se dejen llevar por un cierto entusiasmo y un celo excesivo a la hora de asentar su *status* entre los restantes derechos y libertades fundamentales, más antiguos y consolidados, y que ello les impulse a examinar los conflictos que puedan darse entre ese nuevo derecho y los demás desde la óptica del primero, poniendo el énfasis sobre todo en las limitaciones que se derivan para estos del necesario respeto a la libertad informática. También es fácil entender que una Administración independiente creada con el exclusivo fin de velar por el respeto a un determinado derecho fundamental propenda a dar prioridad a este en detrimento de otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos.

Así, todos los Estados democráticos se reservan la facultad de declarar secretos determinados asuntos, actos, documentos, informaciones y datos cuando su conocimiento por personas no específicamente autorizadas puede dañar o poner en grave peligro la seguridad y defensa del Estado u otros bienes constitucionales de la máxima relevancia, como la seguridad pública o la prevención, investigación o represión de los delitos. Pero estas restricciones al principio de publicidad de las actuaciones de los poderes públicos han de tener un carácter rigurosamente excepcional, pues solo podrán reputarse legítimas en un Estado democrático y compatibles con este cuando los intereses protegidos por el secreto lo sean de la sociedad en su conjunto (y no solo de los titulares coyunturales de sus órganos e instituciones) y posean tal transcendencia que justifiquen la quiebra de un principio fundamental para el desenvolvimiento y aun la misma pervivencia de una sociedad democrática[8].

En nuestro ordenamiento jurídico el control político está constitucionalmente garantizado a través del reconocimiento del derecho a la participación política consagrado en el artículo 23 de la Constitución. En concreto, el ejercicio del control político desarrollado directamente por los ciudadanos, en el apartado 1 de ese precepto constitucional, y el que estos ejercen a través de sus representantes políticos en el apartado 2 del mismo.

Es verdad que para el correcto funcionamiento de los mecanismos de control político de las actuaciones de las autoridades públicas no será en muchos casos necesario acceder a datos de los que identifican o hacen identificables a personas físicas. Pero existen también múltiples supuestos en que sin el conocimiento de la identidad de las personas concernidas por los actos de los poderes públicos no será posible su fiscalización política. Así, a título de ejemplo, no se puede enjuiciar el mayor o menor acierto de un indulto concedido por el Gobierno sin conocer la identidad de la persona beneficiada por esa medida de gracia, así como las circunstancias de la infracción penal por ella cometida. Lo mismo ocurre cuando se trata de fiscalizar los procedimientos competitivos para la selección de personal al servicio de Administraciones e Instituciones públicas o las adjudicaciones por estas últimas de contratos[9], subvenciones, viviendas de promoción pública, etc.

---

[8] En este sentido, es verdaderamente significativo que en una ley aprobada en plena dictadura franquista, la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales, se reconozca el principio de publicidad de la actividad de los órganos del Estado, argumentando en su preámbulo que *«las cosas públicas que a todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos»*, y se señale además el carácter excepcional de las limitaciones que pueden imponerse al mismo.

[9] En el caso de la contratación administrativa, los problemas que para su fiscalización pudieran derivarse del derecho a la protección de los datos personales están en buena medida resueltos. En primer lugar, porque ese derecho no protege los datos de las personas jurídicas. Y, en segundo lugar, porque el artículo 2.3 del Reglamento de desarrollo de la LOPD excluye del ámbito de protección de esta *«los datos relativos a em-*

Cuando las circunstancias que acabamos de señalar u otras similares hagan que el derecho a la participación política entre en conflicto con el derecho a la protección de datos y resulte necesario proceder a su ponderación, habrá de tenerse muy presente al realizar esta la dimensión institucional del primero (en su condición de garantía ordenada a la limitación del poder) y su directa conexión con el principio democrático. Posición esta que contrasta con los intereses puramente individuales que viene a proteger el derecho a la autodeterminación informativa contemplado en el artículo 18.4 de la Constitución. Este debería ser, a nuestro juicio, un punto de partida inexcusable tanto para el legislador como para los operadores jurídicos, de modo que el desarrollo legislativo de la libertad informática llevado a cabo por la LOPD, así como la interpretación y aplicación que de esta se haga, tendrían que respetar escrupulosamente las exigencias que se derivan del principio democrático. Desgraciadamente esto no siempre es así. No es difícil encontrar opiniones doctrinales y también decisiones y pronunciamientos, a veces de la misma Agencia Española de Protección de Datos, que parecen efectuados a espaldas de tales exigencias o sin otorgar a estas la importancia debida. Resulta sumamente significativo a este respecto que en el texto de la LOPD no se haga alusión alguna a que el derecho a la autodeterminación informativa se ejerce en el seno de una sociedad democrática[10], o que al transponer en su artículo 11 lo dispuesto en el artículo 7 e) de la Directiva 95/46/CE proceda a una concreción de la regulación contenida en esta última claramente restrictiva del alcance de la excepción a la necesidad de contar con el consentimiento del interesado para el tratamiento de sus datos personales prevista en la norma comunitaria[11].

En resumidas cuentas, aquel trabajo se sustentaba sobre la idea de que el derecho a la participación política posee, con carácter general, un valor preferente o eficacia irradiante frente al derecho a la protección de datos, por ser de plena aplicación a los conflictos que se puedan suscitar entre ellos la doctrina sentada

---

presarios individuales, cuando hagan referencia a ellos en su calidad de comerciantes, industriales o navieros». Esta previsión reglamentaria, que carece ciertamente de cobertura legal, no extiende su exclusión a los datos personales de los profesionales ligados a las Administraciones e Instituciones públicas por contratos administrativos de obra o de servicios.

[10] Lo que contrasta con el Convenio núm. 108, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Consejo de Europa, que, en su artículo 9, contiene una referencia expresa a las necesidades de una sociedad democrática para justificar la posibilidad de establecer determinadas limitaciones al ejercicio del derecho a la protección de datos personales.

[11] En efecto, el artículo 7 e) de la Directiva 95/46/CE establece que se puede excepcionar el requisito del previo consentimiento del interesado para legitimar el tratamiento de sus datos personales cuando ello *«es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público conferido al responsable del tratamiento o a un tercero a quien se comuniquen los datos»*. La LOPD, sin embargo, restringe el alcance de esta excepción en su artículo 11.2.d) a aquellas comunicaciones que tengan por destinatario al Ministerio Fiscal, a los Jueces o Tribunales, al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas, así como a las instituciones autonómicas análogas a estas últimas.

por el Tribunal Constitucional respecto a la libertad de información en relación con el derecho al honor y a la intimidad personal y familiar. Y ello es así porque resulta evidente que sin un absoluto respeto a los derechos de sufragio activo y pasivo proclamados en el artículo 23 de la Constitución también *«quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas hueras las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política»*[12]. Esta posición preferente del derecho a la participación política hace que las restricciones que pudieran derivarse para este de su colisión con la libertad informática deban interpretarse de tal modo que el contenido fundamental del derecho a la participación política *«no resulte, dada su jerarquía institucional, desnaturalizado ni incorrectamente relativizado»*[13].

Sentado lo anterior, proseguía mi exposición señalando cómo los Reglamentos de las Asambleas Legislativas españolas y la Ley de Bases de Régimen Local[14] crean a favor de los parlamentarios y de los miembros de las Entidades Locales un derecho individual a recabar, en la forma y con los requisitos que el ordenamiento jurídico establece, de la respectiva Administración las informaciones que necesiten para el ejercicio de sus funciones. Derecho que se integra en el *status* propio del representante político y que se inserta y pasa a formar parte del derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución[15]. Esta facultad se atribuye a los representantes de los ciudadanos para que puedan cumplir su función de fiscalizar o controlar la acción de los respectivos gobiernos, siendo su finalidad específica la de permitirles conocer determinados hechos y situaciones, así como los documentos administrativos que los evidencian, relativos a la actividad de las Administraciones Públicas. Peticiones de

[12] SSTC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3, y 20/1990, de 15 de febrero, FJ 4. En ambos casos, el conflicto sometido al pronunciamiento del Tribunal enfrentaba las libertades de expresión e información con los derechos reconocidos en el artículo 18.1 de la Constitución.

[13] SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6, y 171/1990, de 12 de noviembre. También en este caso estamos aplicando a los conflictos que puedan suscitarse entre el derecho a la participación política y el derecho a la protección de datos la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en supuestos de colisión de las libertades reconocidas en el artículo 20 de la Constitución con el derecho al honor y a la intimidad personal y familiar.

[14] Artículo 7.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, artículo 20.2 del Reglamento del Senado, artículo 7.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León y, en términos similares, los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las restantes Comunidades Autónomas. Para los miembros de las Entidades Locales, artículo 77 de la Ley de Bases de Régimen Local.

[15] Artículo 23.2 del texto constitucional, *«que garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga, ya que el referido precepto constitucional perdería toda eficacia si, respetando el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico»* (STC 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; en el mismo sentido, entre otras muchas, STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6).

información que bien pueden agotar sus efectos con su mera obtención, o bien ser instrumentales y servir posteriormente para que el cargo representativo que las formuló o el Grupo político en el que se integra lleven a cabo un juicio o valoración sobre esa concreta actividad y la política del Gobierno, utilizando para ello otros instrumentos de control[16].

Estas solicitudes de los cargos públicos representativos pueden recaer sobre informes o documentos que, obrando en poder de una Administración como consecuencia de su actividad, contengan datos de carácter personal. En tales casos, en la medida en que la puesta a disposición del representante político de la documentación por él requerida tiene la consideración legal de una cesión de datos a los efectos de la LOPD[17], la facultad conferida a los parlamentarios y a los miembros de las Corporaciones Locales de recabar la documentación que necesiten para el mejor cumplimiento de sus funciones y el derecho a la protección de los datos personales pueden entrar en conflicto.

Conflicto que a la luz de la LOPD se acaba circunscribiendo a tres cuestiones: el requisito de que el titular de los datos preste su consentimiento para que estos puedan cederse a un tercero, la exigencia de que los datos que se ceden sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con las finalidades legítimas para los que se hayan obtenido y, por último, el deber de que aquel a quien se cedan los datos guarde secreto sobre los mismos. En el trabajo al que me vengo refiriendo, tras analizar por separado cada uno de estos problemas con cierto detenimiento, acababa afirmando que las Administraciones Públicas pueden remitir a los representantes políticos los informes o documentos por estos solicitados que contengan datos personales de personas físicas identificadas o identificables sin contar con el previo consentimiento de estas por encontrarse dichas cesiones autorizadas por una ley (en el caso de los requerimientos de los miembros de las Corporaciones Locales) o por una norma con rango de ley como los Reglamentos de las Asambleas Legislativas (en el caso de las peticiones de los parlamentarios estatales y autonómicos) y que ni es preciso, ni puede exigirse, que los representantes políticos expliciten las razones concretas que les han llevado a solicitar una información específica o un documento determinado en poder de una Administración Pública, pues la puesta en marcha de este, como de cualquier otro, de los mecanismos de control político solo depende de la mera y libérrima voluntad de los parlamentarios o concejales a los que se ha encomendado la fiscalización y supervisión de los

[16] STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3. En parecido sentido, SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7, y 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4.

[17] Pues por cesión o comunicación de datos se entiende toda revelación de los mismos a una persona distinta del interesado (artículo 5.1.c del Reglamento de desarrollo de la LOPD).

actos y comportamientos de quienes nos gobiernan[18]. Del mismo modo, tampoco resulta pertinente requerir del representante político explicaciones previas sobre la utilización que pretenda hacer de la información que ha solicitado. Es a él y solo a él a quien corresponde valorar con absoluta libertad de criterio, esto es, subjetivamente, la información recibida y en función de ello decidir o no hacer ningún uso de la misma o emplearla para fundamentar nuevas iniciativas de control político o, incluso, utilizarla para activar el control social, apelando a la opinión pública, al cuerpo electoral, etc. Por otra parte, tampoco existe ningún órgano que reúna las condiciones necesarias y que resulte adecuado para llevar a cabo ese control preventivo[19]. Por último, no se puede exigir que los representantes políticos guarden secreto de los datos, informes o documentos puestos a su disposición por el Poder Ejecutivo que contengan información que pueda ser de interés para el conjunto de los ciudadanos, pues tal comportamiento no sería compatible con el fiel cumplimiento por parte de esos parlamentarios y miembros de las Corporaciones Locales de sus funciones representativas.

Es importante reiterar aquí de nuevo que el examen que entonces efectuábamos de los problemas concretos que pueden suscitarse cuando el derecho a la protección de los datos personales colisiona con el derecho a la participación política consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución está fundado en nuestra creencia en el valor preferente del segundo de esos derechos por su directa vinculación con el principio democrático del que constituye uno de sus presupuestos básicos. Ya advertíamos en aquel trabajo que esa posición de partida no supone ignorar completamente las exigencias que se derivan del artículo 18.4 de la Constitución, negando toda eficacia al derecho consagrado en ese precepto constitucional cuando este entra en conflicto con la facultad de los representantes políticos de recabar información de las Administraciones Públicas. Tal posición sería contraria a las reglas que deben regir la ponderación entre derechos fundamentales. Los parlamentarios y los miembros de las Entidades Locales están obligados a respetar el derecho a la protección de los datos de carácter personal en el ejercicio de sus funciones representativas. Es

[18] *«La razón de la solicitud de una información se debe entender implícita en el ejercicio de sus funciones por parte de los Concejales, a quienes corresponde el control y fiscalización de los Órganos de Gobierno de la Corporación (artículo 22 Ley de Bases de Régimen Local), lo que implica que estos no tengan por qué dar una razón formal de todas sus actividades de control, más aún cuando es frecuente que pueda convenirles "no decir" para qué quieren la información a fin de no desvelar sus estrategias de actuación política»* (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, de 26 de junio de 1998, fundamento de derecho segundo. De la misma Sala y Sección y en el mismo sentido, SSTS de 5 de noviembre de 1999 y de 27 de noviembre de 2000).

[19] En el trabajo al que nos remitimos argumentábamos por qué ese control sobre las solicitudes de información de los representantes políticos no podía ser ejercido ni por las Mesas de las Cámaras parlamentarias ni por la Agencia Española de Protección de Datos, ni por la propia Administración Pública a la que se le requería la información (ver ob. cit., pp. 762 y ss.).

evidente que esos representantes políticos pueden vulnerar ese derecho utilizando los datos personales obtenidos de las Administraciones Públicas para finalidades privadas propias, ajenas por completo al ejercicio de las funciones de control político que tienen encomendadas, o cediéndolos o comunicándolos a terceras personas, poniéndolos al servicio de los intereses particulares de estas. Es también claro que en el ejercicio de sus actividades políticas esos parlamentarios o esos miembros de las Entidades Locales pueden hacer un uso de esos datos personales inadecuado, no pertinente o excesivo, empleándolos innecesariamente o de un modo desproporcionado en relación con los fines perseguidos con la iniciativa de control político concreto en que se utilizan. Pero, y esta es la conclusión a la que llegábamos en aquel trabajo, el control de esas posibles vulneraciones del derecho a la autodeterminación informativa solo podrá realizarse *a posteriori*, esto es, cuando la presunta violación del mismo ya se haya producido. Y esto es así porque la implantación de mecanismos cautelares encaminados a prevenir los riesgos que para el derecho a la protección de datos puedan derivarse del acceso de los cargos políticos a la información en poder de la Administración que estimen necesaria para el ejercicio de sus funciones de control político es incompatible con las características esenciales que definen este tipo de control y resultaría, en consecuencia, contraria al contenido esencial del derecho a participar en los asuntos públicos y a ejercer el mandato representativo sin restricciones indebidas. Es esta la razón que obliga a que el derecho a la protección de datos se modalice cuando se confronta con la facultad de los parlamentarios y de los miembros de las Corporaciones Locales de recabar información de los Gobiernos cuya fiscalización tengan encomendada, consistiendo tal modalización en que la ponderación entre ambos derechos, y, en su caso, la constatación de que el derecho a la autodeterminación informativa ha sido vulnerado, solo podrá llevarse a cabo *ex post facto.* Si bien se mira, no es esta una solución distinta a la que se produce cuando las libertades de expresión y de información proclamadas en el artículo 20 de la Constitución colisionan con los derechos al honor y a la intimidad personal y familiar consagrados en el artículo 18.1 del mismo texto constitucional, cuestión esta que, como ya hemos puesto de relieve, tantas similitudes guarda con el asunto del que aquí nos ocupamos. El respeto al honor y a la intimidad son límites expresamente establecidos por la Constitución a esas libertades de expresión e información, pero ello no empece que el artículo 20.2 de la Constitución prohíba cualquier tipo de censura previa. Prohibición que impide *«la intervención preventiva de los poderes públicos para prohibir o modular la publicación o emisión de mensajes escritos o audiovisuales»*[20], incluso en aquellos supuestos en que tal injerencia pretende justificarse en la necesidad de evitar la

[20] STC 187/1999, de 25 de octubre, FJ 5. La afirmación del Tribunal Constitucional no es de aplicación al Poder Judicial. El artículo 20.5 de la Constitución permite el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros

lesión de otros derechos fundamentales. En otro orden de cosas, y en relación con el principio de calidad de los datos, el control del cumplimiento del mismo *ex post facto* se ajusta mejor al tenor literal del artículo 4.1 LOPD, que refiere la exigencia de un tratamiento adecuado, pertinente y no excesivo a los «datos obtenidos» y no a los «datos recabados». Por último, la conclusión a la que hemos llegado de la imposibilidad de emprender medidas tutelares preventivas encaminadas a evitar los riesgos que para el derecho a la protección de los datos personales puedan derivarse de la futura utilización que los cargos públicos representativos hagan de la información obtenida de las Administraciones Públicas no es contraria a la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. En dicha Directiva se admite que, en determinados supuestos, la intervención de la autoridad competente para velar por el efectivo ejercicio de los derechos concernientes a la libertad informática consista en un control *a posteriori*, considerando tal control como una medida suficiente a los efectos del cumplimiento de la normativa comunitaria[21].

Sin perjuicio de lo dicho hasta aquí, en las últimas páginas de ese trabajo del que ahora doy cuenta advertía de que las tesis que allí se exponían y que en estos momentos resumo no pueden aplicarse a los datos especialmente protegidos[22] sin introducir en ellas numerosas matizaciones. La revelación de ese tipo de datos produce una mayor afección de los derechos de los titulares de los mismos, pudiendo incidir no solo en la libertad informática que tienen reconocida por el artículo 18.4 de la Constitución sino también en el derecho a su

medios de información o expresión mediante resolución judicial. Estas intervenciones pueden tener un carácter preventivo, afectando a publicaciones, grabaciones y cualquier otro medio de comunicación o expresión antes de su distribución, exhibición, emisión o difusión.

[21] La Directiva 95/46/CE, en su Considerando 37, prevé expresamente la posibilidad de que para el tratamiento de datos personales con fines periodísticos o de expresión artística o literaria, en particular en el sector audiovisual, las legislaciones nacionales establezcan las excepciones o restricciones a las disposiciones de la propia Directiva que resulten necesarias para conciliar los derechos fundamentales de la persona con las libertades de expresión y de información, siendo suficiente a tal fin con que se dote a la autoridad de control responsable de la materia de, al menos, algunas competencias *a posteriori*. Razonamiento perfectamente trasladable, dadas las similitudes ya señaladas en este trabajo, al ámbito de la conciliación de la libertad informática con el derecho a la participación en los asuntos públicos y al ejercicio de las funciones representativas. En el Considerando 52 de esta misma Directiva se repite la idea, referida esta vez a los registros nacionales destinados a la información al público, señalando que *«en este contexto, el control* a posteriori *por parte de las autoridades competentes debe considerarse, en general, una medida suficiente».*

[22] Los datos especialmente protegidos se encuentran regulados en el artículo 7 LOPD. Según este precepto, lo son los datos de carácter personal reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, los que hagan referencia al origen racial o étnico, a la salud y a la vida sexual, y los relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. A nuestro juicio, esta enumeración no constituye un *numerus clausus*. Los datos de carácter personal concernientes a la denominada intimidad económica, como los datos bancarios y los datos fiscales, también forman parte de esta categoría de datos a los que el ordenamiento jurídico otorga una protección especial.

intimidad personal consagrado en el apartado 1 de ese mismo precepto constitucional. Circunstancia que forzosamente habrá de ser tenida en cuenta a la hora de ponderar los derechos del artículo 18 de la Constitución y otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos con los que los primeros puedan entrar en conflicto. En relación con esta cuestión, solo diremos que cuando se entienda que los representantes políticos no deben poder acceder en el ejercicio de sus funciones representativas a una categoría determinada de datos personales por ser merecedores de una especial protección sería conveniente que así se estableciera expresa y claramente a través de una norma con rango de ley, del modo en que lo hacen el artículo 95.1 de la Ley General Tributaria en relación con los datos de esa naturaleza o los artículos 10.3 de la Ley General de Sanidad y 7 de la Ley 41/2002 en relación con los datos concernientes a la salud.

Finalizaba las reflexiones que ahora reseño señalando que la decisión adoptada por las mismas fechas en que elaboraba aquellas páginas de incorporar a nuestro derecho positivo el principio de transparencia en la actividad pública[23] estaba llamada a incidir muy notablemente en la materia que nos ocupa, señalando que la vigencia efectiva de ese principio, con el consiguiente incremento de la exigencia de publicidad en las actuaciones de los entes y organismos públicos y el fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a acceder a la información que estos generan, resulta a todas luces incompatible con una concepción maximalista e hipertrofiada del derecho a la protección de los datos de carácter personal como la que, a nuestro juicio, ha venido imperando entre nosotros.

A retomar el hilo de aquellas reflexiones y a esbozar siquiera sea someramente cuáles puedan ser algunas de esas consecuencias que para la dialéctica entre el derecho de acceso a la información de los representantes políticos y el derecho a la protección de los datos personales pueden seguirse de la implantación en nuestro país del principio de transparencia en la actividad pública dedicaremos las siguientes páginas.

[23] En el Estado, con la aprobación y entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Regulación esta que ha tenido su traslación en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León con la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

2. LA INCIDENCIA DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS Y EN LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES

Con la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se incorpora a nuestro derecho positivo el principio de transparencia en la actividad pública, en su doble vertiente de publicidad activa y de acceso de los ciudadanos a la información pública. ¿En qué medida incide la recepción en el Derecho español de este principio sobre la dialéctica entre el derecho a la información de los representantes políticos y el derecho a la protección de los datos personales? Para tratar de responder a esta pregunta lo primero que hay que aclarar es que la facultad que asiste a los representantes políticos de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que, obrando en poder de estas últimas, precisan para el mejor cumplimiento de sus funciones representativas no deriva, ni encuentra su fundamento, en el artículo 105.b) de la Constitución Española (que establece el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos), sino, como ya se ha dicho, en el derecho de sufragio pasivo consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución que, como es sabido, comprende no solo el *«derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes»*, sino también el de que *«los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga»*, ya que en otro caso la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetando el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico[24]. Cuando un parlamentario o un concejal hace uso de la facultad que le reconoce el Reglamento parlamentario o la Ley de Bases de Régimen Local, respectivamente, de solicitar información en poder de una Administración Pública que precisa para el ejercicio de su actividad política no efectúa esa petición en su condición genérica de ciudadano español, sino haciendo uso de su calidad de representante político. Está ejerciendo una facultad inherente a su *ius in officium* que encuentra su fundamento en las normas reglamentarias o legales que acabamos de citar y no en la Ley 19/2013, y cuya constricción o negación ilegítima supone una vulneración del artículo 23.2 de la Constitución[25].

---

[24] STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6. La doctrina sentada en esta sentencia, reiterada en numerosísimos pronunciamientos hasta el día de hoy, es la piedra angular sobre la que el Tribunal Constitucional ha construido toda su jurisprudencia en materia parlamentaria.

[25] El hecho de tener que señalar necesariamente que el derecho a la información de los representantes políticos y el derecho de los ciudadanos en general de acceso a la información pública encuentran su fundamento en preceptos constitucionales distintos y están sometidos a regímenes jurídicos diferentes no significa ignorar que ambos comparten una común conexión con el principio democrático. Ambos derechos son

Pero si, como acabamos de ver, el derecho de los representantes políticos a recabar y obtener información de las Administraciones Públicas no se fundamenta en el artículo 105.b) de la Constitución y no resultan de aplicación al mismo las disposiciones de la Ley 19/ 2013, ¿por qué la traemos aquí a colación?, ¿qué nos lleva a pensar que la regulación contenida en dicha ley incide, a pesar de todo, en el ejercicio por los representantes políticos de su facultad de recabar información pública? La razón estriba en que si bien la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en nada afecta al derecho de los representantes políticos del que nos venimos ocupando, sí que lo hace, y en nuestra opinión muy significativamente, a la regulación del derecho a la protección de los datos personales o, al menos, a la doctrina que sobre el significado y alcance de este derecho se ha venido desarrollando entre nosotros. Es significativo a este respecto que, en claro contraste con la actitud de una buena parte de los autores centrados en el estudio del derecho a la autodeterminación informativa, la doctrina especializada en transparencia se haya mostrado muy crítica tanto con la LOPD como con la interpretación y aplicación de esta llevada a cabo por la Agencia Española de Protección de Datos. Así, se ha criticado el hecho de que la LOPD haya extendido el objeto de su regulación a los tratamientos no automatizados de datos personales, alejándose de ese modo de los términos literales en que se encuentra formulado el artículo 18.4 de la Constitución[26], con el consiguiente traslado del centro de gravedad de ese derecho de los ficheros a cualquier documento que contenga datos personales[27], cuestionándose también la interpretación extraordinariamente extensiva que se viene haciendo desde la Agencia Española de Protección de Datos del propio concepto de dato personal, *«con un cada vez más manifiesto exceso respecto a su sentido originario»*[28]. La doctrina a la que nos referimos tampoco ha dejado de advertir del peligro de que esta interpretación hipertrofiada del derecho a la protección de los datos personales acabe obstaculizando gravemente el acceso a toda información pública

instrumentos orientados a posibilitar la fiscalización, el escrutinio permanente, tanto de la actuación de los poderes públicos como del comportamiento de sus responsables, permitiendo su control. De un control de naturaleza predominantemente política en el caso del ejercicio por los parlamentarios y miembros de las Corporaciones Locales de la facultad derivada del artículo 23.2 de la Constitución, y de un control de naturaleza eminentemente social en el caso del derecho de acceso a la información pública atribuida a los ciudadanos por el artículo 105.b) del texto constitucional. Sobre la categorización de ambos tipos de control y los rasgos que diferencian a uno de otro, *vid.* ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

[26] E. GUICHOT, «Capítulo IV. Límites a la transparencia y el acceso a la información», en *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Emilio Guichot (coordinador), Tecnos, Madrid, 2014, pp. 120 y 121.

[27] S. FERNÁNDEZ RAMOS y J.M. PÉREZ MONGUIÓ, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 181 y 182.

[28] E. GUICHOT, ob. cit., p. 121.

en que figure el nombre de una persona[29] y de recordar que *«en nuestra cultura política y jurídica ha sido demasiado habitual la invocación del derecho a la protección de datos personales o a la confidencialidad como límite cuasi universal frente a las solicitudes de información pública, generando la impresión de que transparencia y protección de datos son dos términos antitéticos cuando ni técnica ni políticamente es así»*[30].

Más allá de las críticas de las que nos hemos hecho eco en el párrafo anterior, la transcendencia que para el derecho de los representantes políticos a recabar y obtener de las Administraciones Públicas la información que necesiten para el mejor cumplimiento de sus funciones representativas ha tenido la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno radica en que esta norma, al establecer el derecho de los ciudadanos a acceder a los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, obrantes en poder de cualquier administración, institución u organismo público, se ve obligada inevitablemente a regular el ejercicio de ese derecho en los casos en que tales contenidos o documentos contengan datos de carácter personal de personas físicas, estableciendo reglas para la resolución de los eventuales conflictos que entre ambos derechos constitucionales puedan producirse[31]. Con la fijación de tales reglas, el legislador lleva a cabo una tarea de ponderación entre el principio de transparencia y el derecho de protección de datos. Lo que necesariamente supone una delimitación del alcance y la extensión del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública y, simultáneamente, una redefinición de los límites del derecho a la autodeterminación informativa. Redefinición de ese derecho a la que no podrá sustraerse ningún aplicador posterior de la LOPD, aun en aquellos supuestos en que, como ocurre en el caso de las solicitudes de información de los parlamentarios y de los miembros de las Corporaciones Locales, no resulte de aplicación a los mismos las disposiciones de la Ley 19/2013. Esta necesidad de interpretar la LOPD a la luz de lo establecido en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a supuestos distintos de los regulados por esta última no es sino una consecuencia obligada del principio de unidad del ordenamiento jurídico, que exige que las normas jurídicas no se interpreten de forma aislada sino en relación con las restantes normas del sistema para llegar a soluciones que resulten coherentes con todas ellas. Y esta interpretación coherente y armónica de la regulación del derecho a la protección de los datos personales en el ordenamiento jurídico español no puede ignorar

[29] Ídem.

[30] I. IBÁÑEZ GARCÍA, «Artículo 15. Protección de datos personales», en *Transparencia y buen gobierno: comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,* Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado y Carlota Tarín Quirón (coordinadoras), La Ley, Madrid, 2014, p. 317.

[31] Tales reglas se encuentran recogidas en el artículo 15 de la Ley 19/2013.

que la recepción en nuestro derecho positivo del principio de transparencia con la aprobación de la Ley 19/2013 ha supuesto una importante minoración del nivel de protección de aquellas informaciones concernientes a personas físicas identificadas o identificables que, elaboradas o adquiridas en el ejercicio de sus funciones por los sujetos jurídico-públicos[32], obren en poder de estos. Con carácter general, la prohibición de cesión a terceros de dichos datos sin el previo consentimiento del interesado queda subordinada al interés público que pueda existir en la divulgación de esa información[33]. En el mismo orden de cosas, es patente también la distinta valoración jurídica que se otorga a aquellas informaciones directamente ligadas a la intimidad de las personas respecto de aquellas otras que no afectan a esta. Distinta valoración jurídica que se traduce en un diferente grado de protección de unas y otras[34]. Solución esta perfectamente

[32] La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno extiende la obligación de difundir activamente determinadas informaciones a los partidos políticos y a las organizaciones sindicales y empresariales. También a las entidades privadas que perciban en un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a cien mil euros o cuando el cuarenta por ciento del total de sus ingresos anuales tengan tal carácter, siempre que el importe de las mismas alcance, como mínimo, la cantidad de cinco mil euros. Por su parte, las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos, ejerzan potestades administrativas o sean adjudicatarias de contratos del sector público están obligadas a suministrar a las Administraciones, organismos, entidades o instituciones públicas a los que se encuentren vinculadas toda la información necesaria para que estos últimos puedan cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia (artículos 3 y 4 de la Ley 19/2013).

[33] En esta materia, la ley solo puede establecer prioridades, proporcionando pautas generales. La respuesta a la solicitud de acceso a una determinada información que contenga datos personales dependerá de las circunstancias que concurran en cada caso concreto. En determinadas situaciones, la divulgación de los datos personales no incluidos entre los considerados como especialmente protegidos puede ser gravemente atentatoria para la intimidad del titular de dichos datos, justificando que se deniegue el acceso a los mismos. Tampoco se puede descartar que el acceso de terceros a una determinada información pueda poner en peligro la seguridad del afectado o atentar contra otros derechos de este constitucionalmente protegidos. Por último, también cabe la posibilidad de que a una solicitud de acceso a la información le pueda resultar de aplicación alguna de las limitaciones establecidas en el artículo 14 de la Ley 19/2013 para preservar otros bienes o intereses dignos de protección, como la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, etc.

[34] La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno utiliza la distinción entre datos personales especialmente protegidos y el resto de los datos personales, haciendo suyas las categorías establecidas en la LOPD. En materia de publicidad activa, las informaciones que contengan datos especialmente protegidos no podrán ser objeto de difusión sin la previa disociación de dichos datos (artículo 5.3 de la Ley 19/2013). En relación con el acceso de los ciudadanos a la información pública, cuando la información solicitada contenga datos que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias solo se podrá autorizar el acceso a la misma con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, excepto en el caso de que este la hubiera hecho pública con anterioridad. En cuanto a los datos de carácter personal referidos al origen racial, la salud o la vida sexual solo se podrá otorgar el acceso a los mismos con el consentimiento del afectado o cuando una norma con rango de ley lo autorice. Este régimen jurídico lo extiende la Ley 19/2013 a los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública del infractor. Esta inaccesibilidad a la información sobre sanciones administrativas ha sido criticada por la doctrina, por entender que esa información no afecta a la intimidad de las personas y por considerar que el conocimiento público de tales infracciones puede ser de interés público, sobre todo en los supuestos de sanciones disciplinarias derivadas de un incorrecto ejercicio de funciones o cargos públicos. La relación de datos de carácter personal inaccesibles o de más difícil acceso que acabamos de efectuar no constituye un *numerus clausus.* Se puede restringir o impedir el acceso de los ciudadanos a otras

coherente con el hecho de que el artículo 105.b) de la Constitución introduzca expresamente el derecho a la intimidad (y no el derecho a la protección de los datos personales) como límite del derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros administrativos.

En resumen, la aprobación de la Ley 19/2013 ha venido a recordar a todos los operadores jurídicos, y entre estos también a aquellos llamados a interpretar y aplicar la LOPD, que la publicidad de las actuaciones y comportamientos de los poderes públicos, en cuanto condición absolutamente necesaria para la pervivencia de una sociedad libre y democrática, debe prevalecer en caso de conflicto con otros derechos o bienes también protegidos constitucionalmente ordenados a la preservación de intereses puramente individuales. Y la consecuencia de este entendimiento no puede ser otra que una revalorización y fortalecimiento del derecho de nuestros representantes políticos a acceder a la información obrante en poder de las Administraciones Públicas como instrumento necesario para el ejercicio del *ius in officium* que les garantiza el artículo 23.2 de la Constitución. El Tribunal Supremo comparte esta opinión. En una serie de pronunciamientos, el Alto Tribunal, tras declarar la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de la negativa del Gobierno Valenciano a remitir la documentación que le había sido solicitada por parlamentarios autonómicos y confirmar los fallos favorables a estos últimos dictados por el Tribunal Superior de Justicia de esa Comunidad Autónoma, va a afirmar que *«ya al margen de las circunstancias propias de este litigio y como consideración de futuro, hay que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y para la Comunidad Valenciana, tras la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido»*, añadiendo a continuación que *«a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible»*[35].

informaciones de carácter personal que incidan en la intimidad de los afectados siempre que tales limitaciones del derecho de acceso a la información pública se establezcan por normas con rango de ley. Así parece preverlo la Disposición adicional primera de la propia Ley 19/2013 cuando dispone que *«se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información»*. De hecho, algunas de tales limitaciones legales ya existen. Así, el artículo 95.1 de la Ley General Tributaria establece el carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones.

[35] STS de 1 de junio de 2015 (recurso de casación 956/2014), fundamento de derecho 7.º, y SSTS de 15 de junio de 2015 (recursos de casación 3429/2013 y 2165/2014), fundamentos de derecho 7.º y 8.º, respectivamente. Estas tres resoluciones confirman la doctrina sentada en la STS de 25 de febrero de 2013 (recurso

Si hacemos caso al Tribunal Supremo, el alcance y extensión del derecho de los parlamentarios y de los miembros de las Corporaciones Locales de solicitar y obtener la información que obre en poder de las Administraciones Públicas ha de ser más amplio e intenso que el derecho de acceso a la información pública conferido al conjunto de los ciudadanos por la Ley 19/2013. Circunstancia esta que habrá de tenerse muy presente cuando la documentación o la información recabada por los representantes políticos incluya datos de carácter personal de personas físicas y sea, en consecuencia, necesario efectuar una ponderación entre los derechos constitucionales en juego. Ponderación que, como ya hemos visto, no puede conducir en ningún caso a un resultado menos favorable al acceso de los representantes políticos a la documentación que requieren de aquel que se derivaría de la aplicación de las disposiciones de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Constatación esta que necesariamente habrá de servir para moderar las interpretaciones ciertamente exacerbadas del derecho a la autodeterminación informativa presentes en buena parte de la doctrina y, en ocasiones, en informes y resoluciones de la propia Agencia Española de Protección de Datos, y para poner fin a ciertas prácticas abusivas relativamente frecuentes en muchas de nuestras Administraciones Públicas. Más en concreto, las prescripciones de la Ley 19/2013 pueden servir para resolver definitivamente algunas de las cuestiones polémicas que han venido rodeando la aplicación de la LOPD y a las que nos hemos referido en la primera parte de este trabajo. Así, en primer lugar, no será posible ya obstaculizar de ningún modo la entrega a los parlamentarios y concejales de la información que, no conteniendo datos personales especialmente protegidos y obrando en poder de las Administraciones Públicas, deba ser objeto de publicidad activa por parte de estas[36]. De entre tales informaciones, son de especial

---

de casación 4268/2011) de que la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para enjuiciar las respuestas incorrectas de los Poderes Ejecutivos a las solicitudes parlamentarias de información. Justifica el Tribunal Supremo dicha competencia explicando que, tras la entrada en vigor de la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, *«los tribunales de lo contencioso-administrativo conocen de las cuestiones suscitadas en relación con la protección de los derechos fundamentales a propósito de los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la naturaleza de dichos actos»*. Con esta Sentencia de 25 de febrero de 2013 se da un giro radical a la doctrina mantenida hasta esa fecha tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional, que habían venido entendiendo que las contestaciones del Poder Ejecutivo a las solicitudes parlamentarias de información no eran actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo, sino que se trataba de actos de relación institucional del Gobierno con el Parlamento sustraídos al conocimiento del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Para el Tribunal Constitucional, la denegación o incompleta satisfacción de esas peticiones parlamentarias de información tampoco resulta susceptible de ser controlada por la jurisdicción constitucional, siendo actos que agotan por lo general sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de instrumentos de control político (ATC 426/1990, de 10 de diciembre, y STC 196/1990, de 29 de noviembre). Es a esta doctrina jurisprudencial a la que ha puesto fin el Tribunal Supremo a través de las resoluciones citadas al inicio de esta Nota. Quede aquí constancia de que discrepamos de esta nueva línea jurisprudencial.

[36] Se trata de las informaciones enumeradas en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013. Para los organismos y entidades autonómicos que conforman el sector público de la Comunidad de Castilla y León también será

importancia para los representantes políticos las relativas a los contratos concertados por los poderes públicos, que habrá de incluir la identidad de los adjudicatarios[37], así como la correspondiente a las subvenciones y ayudas públicas concedidas, que deberán indicar su importe, objeto, finalidad y beneficiarios de las mismas[38]. En segundo lugar, la Ley 19/2013 obliga indudablemente a rectificar el criterio mantenido en numerosas ocasiones por la Agencia Española de Protección de Datos, a pesar de reiterados pronunciamientos judiciales contrarios a esa tesis, de exigir a los representantes políticos que solicitan información que contiene datos personales que motiven expresamente esa solicitud de datos o documentos, obligándolos, como ya hemos visto, a explicitar en ella la finalidad concreta a la que piensan destinar los datos que recaban. Desde el momento en que el artículo 17.3 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno especifica que los ciudadanos no están obligados a motivar sus solicitudes de acceso a la información[39], queda manifiestamente claro que, con mayor razón, tampoco se podrá formular tal exigencia a quienes desempeñan cargos públicos representativos y actúan con tal carácter.

Más complicado resulta, en cambio, dilucidar cuál pueda ser la influencia de la Ley 19/2013 para aclarar el uso que se puede hacer de la información que contenga datos personales una vez obtenida por el solicitante. Esta dificultad deriva, en nuestra opinión, de la sumamente desafortunada inclusión en el artículo 15 de esa Ley de un apartado 5 que establece que *«la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso».* Para algunos autores, *«no puede dejar de observarse que esta sujeción a la LOPD comporta una seria limitación para la divulgación de los datos obtenidos en aplicación de la LTBG, al aplicarse el régimen de comunicación de datos previsto en dicha Ley —art. 11—. Es decir, que un eventual intento de ulterior difusión pública del dato al que se accede*

obligatoria la publicación de las informaciones relacionadas en el artículo 3.1 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

[37] Se trata, sin duda, de una información muy relevante para el control de las actividades de las Administraciones Públicas y para la lucha contra la corrupción. Sin embargo, el acceso a la información en esta materia se veía ya muy favorecido antes de la aprobación de la Ley 19/2013 por las circunstancias de las que hemos dejado constancia en la nota 9 de este trabajo.

[38] Excepto en aquellos supuestos en que, por la naturaleza de la ayuda o subvención pública de la que se trate, la publicación de sus beneficiarios sea por sí misma reveladora de datos especialmente protegidos (sobre el origen racial, la salud, la orientación sexual, etc.) de estos, o ponga en peligro la seguridad o atente contra cualquier otro derecho constitucional de los receptores de tales ayudas o subvenciones.

[39] Ello es consecuencia de que el derecho de acceso a la información pública *«no es un derecho instrumental al servicio de la protección de otros derechos, sino un derecho autónomo al servicio de la transparencia, la participación y el control de la actuación pública, conectado con el Estado democrático y, por ende, al margen de cualquier distinción en función de la motivación que pueda tener el solicitante»*. Lo único relevante *«es el valor que para la sociedad tiene el conocimiento de la información, un juicio abstracto desvinculado por completo de la cualidad y motivación del solicitante»* (Emilio GUICHOT, ob. cit., pp. 118 y 119).

de esta forma exigirá el consentimiento del titular del dato»[40]. No son de la misma opinión otros tratadistas, para quienes, a pesar de la dicción literal del precepto citado, «*no cabe invocar la normativa sobre protección de datos para impedir la divulgación general por el solicitante de información de la obtenida conforme a la LTBG*»[41]. Nos inclinamos decididamente por esta segunda opción, teniendo en cuenta que, según la propia Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la concesión a un ciudadano del acceso a una información solicitada por este que contenga datos personales implica la existencia de una valoración previa en la que se ha establecido que la divulgación de la misma es de interés público. A partir de esta circunstancia, el receptor de esos datos siempre podrá amparar su divulgación en el derecho constitucional a comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión consagrado en el artículo 20.1.d) de la Constitución. Y todo ello sin olvidar que una cosa es que la Ley 19/2013 proporcione pautas interpretativas para delimitar el alcance y extensión del derecho a la autodeterminación informativa y otra cosa muy distinta, como ya hemos dicho, es que sus disposiciones sean de aplicación a las solicitudes de información formuladas, en el ejercicio de sus funciones, por los cargos públicos representativos. En el caso de los parlamentarios y de los miembros de las Corporaciones Locales no se puede obstaculizar o impedir que estos comuniquen a sus representados el resultado del trabajo de fiscalización de los poderes públicos que estos les han encomendado. Lo contrario supondría atentar contra los fundamentos mismos de la democracia representativa.

Si bien se mira, las reflexiones que hemos venido desgranando hasta aquí solo pretenden subrayar una idea, por otra parte obvia. A saber, que los avances en materia de transparencia, el impulso al principio de publicidad de la actividad pública y el reconocimiento de esa publicidad como fundamento estructural para la construcción de una sociedad libre y democrática propiciados por la aprobación de la Ley 19/2013 no puede menos que provocar como consecuencia colateral un robustecimiento del derecho de los cargos electivos a acceder, en el ejercicio de sus tareas representativas, a aquellos datos, informes o documentos que, obrando en poder de las Administraciones Públicas, precisen para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Tal y como nos ocurrió en aquel trabajo que aquí hemos tratado de reseñar y resumir, también ahora nos vemos obligados a formular una advertencia final que, de algún modo, convierte en provisionales prácticamente todas las afirmaciones contenidas en las páginas precedentes. Si en aquella ocasión nos vimos en la necesidad de llamar la atención sobre el indudable impacto que sobre la

[40] S. FERNÁNDEZ RAMOS y J.M. PÉREZ MONGUIÓ, ob. cit., p. 187.

[41] Emilio GUICHOT, ob. cit., p. 141.

materia que nos ocupa iba a tener el desarrollo y aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no podemos ahora poner punto final a estas reflexiones sin dejar constancia de que a partir del 25 de mayo de 2018 pasará a ser de aplicación el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). La eficacia directa de esta nueva normativa europea, la primacía del derecho de la Unión sobre nuestro derecho interno y la circunstancia de que sea a los jueces y tribunales ordinarios a los que les corresponde la aplicación de este principio como una cuestión incidental en las causas de las que deban conocer introducirá seguramente modificaciones importantes en el régimen jurídico de protección de datos actualmente vigente, obligando a variar o a matizar muchos de los planteamientos aquí expuestos. Sobre todo si se tiene en cuenta que esa primacía de la que goza el Reglamento de la Unión Europea 2016/679 se proyecta sobre el ordenamiento jurídico español en su conjunto, esto es, no solo sobre la LOPD sino también sobre la propia Ley 19/2013. Lo que hace muy probable que estas modestas páginas tengan que volver a ser prolongadas en un futuro no muy lejano. Tanto si esa ocasión se presenta como si no, no queremos finalizar estas sin volver a reafirmar la convicción desde la que se han escrito del valor superior de la transparencia de los comportamientos y actuaciones de los poderes públicos como condición esencial para la existencia de un Estado democrático, único marco de convivencia en que es posible garantizar a sus ciudadanos la eficacia real y el efectivo disfrute de sus derechos y libertades fundamentales.