

Introducción

En línea con el discurrir general de la actual Legislatura, el año 2010 en el Senado ha venido marcado por la realidad política y social, y más concretamente por la crisis económica. Una vez más se puede decir que el debate territorial no ha estado particularmente presente en el Senado, más allá probablemente de las consecuencias políticas y el debate social que se derivan de la extensión del uso de las lenguas cooficiales en las mociones debatidas en el Pleno. Igualmente, la reforma estatutaria no ha tenido un especial protagonismo. Es digna de mencionar la reforma de la LORAFNA y también del Estatuto de Extremadura.

La reforma de la LORAFNA se tramitó, fruto de su peculiar naturaleza jurídica, con una especial celeridad y con particular sencillez procedimental, en gran parte porque se trataba de una reforma más propia del paso del tiempo y de la necesidad de adaptación, que fruto de una voluntad de reafirmación o de profundización en el principio de autonomía, tan peculiar además cuando se ve conectado con la realidad foral de este territorio. Efectivamente, la reforma, operada a través de la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/ 1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, estuvo limitada a dos puntos clave que se plasman en su Exposición de Motivos:

Se adecua la regulación de las tres Instituciones Forales de Navarra y se introduce en dicho texto una mención expresa tanto al Defensor del Pueblo de Navarra como al Consejo de Navarra. Se incluye la ruptura del límite del transcurso del término natural de la legislatura para el mandato del nuevo Parlamento elegido como consecuencia de la disolución anticipada del anterior por decisión del Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, aumentándolo al término ordinario de una nueva legislatura completa.

En cuanto a las facultades y competencias de Navarra, se adecua la terminología del año 1982 a la actualmente utilizada en el ordenamiento jurídico vigente, y se recogen aspectos ya característicos de los nuevos textos estatutarios, como por ejemplo un contenido sustantivo de la actuación exterior de la Comunidad Foral y sus relaciones con la Unión Europea.

El Estatuto de Extremadura merecería sin embargo una mayor reflexión. No obstante, no puede ser objeto de análisis en el presente *Informe* puesto que su tramitación ha culminado en el mes de enero de 2011.

No es de prever que se realicen reformas estatutarias durante el año 2011, salvo

las que puedan derivar de un acuerdo político entre todas las fuerzas parlamentarias y que en todo caso exigiría de la existencia de un trabajo ya avanzado. Sí que cabe subrayar que cualquier reforma que se opere merece, por un ejercicio de responsabilidad por parte del legislador, tanto autonómico como nacional, que la iniciativa esté ajustada a los parámetros fijados por el TC en la tan esperada sentencia sobre el Estatuto de Cataluña. No es este el lugar para analizar el contenido de esa sentencia pero toda ella, es decir, el fallo resolutorio, el fallo interpretativo y las interpretaciones constitucionales no llevadas al fallo, que las hay, deben informar cualquier otro texto que se publique en el BOE. Otra opción es una trampa jurídica disfrazada de consenso político.

Incluso desde el punto de vista de la participación de órganos externos, no ha habido la actividad de otros años. Así, a diferencia de lo ocurrido en 2009, en el 2010 no se ha celebrado en el Senado ninguna reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, ya que la quincuagésimo cuarta reunión tuvo lugar en Bruselas, aunque se ha modificado por las Mesas de ambas Cámaras, en reunión conjunta, la Resolución de 1995 que regula la Comisión Mixta, con la finalidad de adaptar su régimen jurídico a las nuevas funciones derivadas de la Ley 24/2009, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, fundamentalmente en lo referido a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Como consecuencia de estas modificaciones normativas, la Comisión Mixta inició en abril de 2010 el control sistemático del principio de subsidiariedad de las iniciativas legislativas de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto por el Protocolo 2 anexo al Tratado de la Unión y al de Funcionamiento de la Unión. Así, en la regulación de dicho control, se prevé expresamente que el Congreso de los Diputados y el Senado, a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea, remitirán las iniciativas legislativas de la Unión a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas «sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas». A partir de dicho momento, éstas dispondrán de un plazo de cuatro semanas para remitir, en su caso, a la propia Comisión Mixta para la Unión Europea un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad. En el caso en que esta Comisión Mixta aprobara, en relación con una determinada iniciativa europea, un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, dicho dictamen incluirá la relación de los remitidos por los Parlamentos regionales, junto con las referencias necesarias para su consulta. Por otra parte, y con el objeto de garantizar en este procedimiento una relación rápida y fluida, imprescindible ante la premura de los plazos impuestos por el Protocolo y la Ley, la Resolución de las Mesas de las Cámaras prevé el intercambio de información a través de correo electrónico.

En este punto también es digna de mención la aprobación de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta y que, entre otros aspectos, recoge la posibilidad de que los miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla soliciten su comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para informar sobre el impacto de la normativa de

las instituciones de la Unión Europea y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de instituciones de la Unión Europea, sobre las materias en las que ostenten algún tipo de competencia, correspondiendo en todo caso a la Mesa de la Comisión la decisión respecto a su sustanciación.

Tampoco ha tenido lugar la Conferencia de Presidentes, cuya falta de periodicidad recuerda, en cierta medida, a la triste realidad del Debate sobre el Estado de las Autonomías; aunque la introducción de debates monográficos de interés nacional en el seno de la Comisión General puede ser una buena alternativa al mencionado Debate, tal y como posteriormente explicaremos.

No ha habido en el Senado novedad alguna en cuanto a su composición o a la distribución de Senadores entre los distintos Grupos parlamentarios, más allá de la derivada de alguna sustitución como consecuencia de una renuncia previa. Asimismo, las consecuencias derivadas de las elecciones autonómicas en Cataluña y de la nueva composición del Parlamento catalán, conllevarán alteraciones en la distribución de los Senadores designados por esta Comunidad Autónoma, pero su concreción en el 2011 evita tener que hacer cualquier ulterior comentario.

Principales eventos e iniciativas de contenido autonómico

Seguidamente procede realizar un sucinto repaso a las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en 2010. Las dividiremos en los siguientes bloques: mociones, interpelaciones, preguntas orales en pleno, mociones consecuencia de interpelación y convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas.

Mociones

Fueron éstas:

Del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió*, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la gestión de los aeropuertos de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas, por la que se insta al Gobierno a la financiación de la Real Academia Galega.

Del Grupo Parlamentario Socialista, por la que se insta al Gobierno a respaldar el impulso de las administraciones autonómicas, insulares y locales para hacer realidad el proyecto de creación en la Comunidad Autónoma de Canarias de una Zona Internacional para la Cultura de Paz y Derechos Humanos.

Del Grupo Parlamentario Popular, por la que se insta al Gobierno a elaborar un plan de acción global dirigido a la Ciudad Autónoma de Melilla que recoja determinadas medidas urgentes con respecto al transporte portuario, aéreo y en materia de educación.

Interpelaciones

Se sustanciaron las siguientes:

De D^a Montserrat Candini i Puig, del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, sobre la previsión de ejecución de las inversiones previstas en el Plan de Inversiones para Cataluña 2006-2012.

De D^a Maria Carmen Riobobos Regadera, del Grupo Parlamentario, del Grupo Parlamentario Popular, sobre la política del Gobierno en materia de protección de los consumidores como telespectadores y de coordinación con las Comunidades Autónomas.

De D. Adolfo Abejón Ortega, del Grupo Parlamentario Popular, sobre la política educativa del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

De D. Josep María Esquerda Segués, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre la evolución de las comunicaciones terrestres y aéreas en la Comunidad Autónoma de Cataluña, especialmente en la provincia de Lleida.

De D. José Manuel Pérez Bouza, del Grupo de Senadores Nacionalistas, sobre las previsiones del Ministerio de Fomento en relación con los servicios ferroviarios regionales en la Comunidad Autónoma de Galicia y la puesta en marcha de una red ferroviaria de cercanías en las principales áreas metropolitanas gallegas.

De D. José María Mur Bernad, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre las razones y criterios aplicados en el recorte inversor en infraestructuras, particularmente en la Comunidad Autónoma de Aragón.

De D. Pere Sampol i Más, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre las acciones previstas para solucionar los problemas del transporte aéreo y marítimo de personas y mercancías en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

De D. Ramón Aleu i Jornet, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre las medidas y programas destinados a combatir el fracaso y abandono escolar, incluidos en el Plan de Acción 2010-2011, así como las actuaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas puestas en marcha para mejorar estos aspectos educativos.

Preguntas orales en Pleno

Nos limitamos a aquellas preguntas que tuvieron una trascendencia autonómica global, sin incluir por tanto las que son meramente específicas de una concreta comunidad autónoma. Se formularon las siguientes:

De D^a Cristina Maestre Martín de Almagro, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre los acuerdos adoptados por el Consejo Territorial de Dependencia reunido el pasado 25 de enero en Madrid.

De D. José Manuel Pérez Bouza, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas sobre las causas por las que el Gobierno ha decidido presentar un re-

curso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del texto refundido de las leyes de cajas de ahorros de Galicia, cuando no lo hizo con las normativas de otras Comunidades Autónomas.

De D. Francisco Javier Arenas Bocanegra, del Grupo Parlamentario Popular, sobre los planes que el Gobierno va a desarrollar para cumplir con el objetivo del déficit en el año 2013 antes de convocar a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

De D. Jordi Vilajoana i Rovira, del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, sobre los motivos de la no invitación de los consejeros de cultura autonómicos al Forum Europeo de Industrias Culturales celebrado en Barcelona los días 29 y 30 de marzo, en el marco de la Presidencia española de la Unión Europea.

De D^a Leire Pajín Iraola, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre los objetivos y contenidos definitivos del Pacto Social y Político por la Educación que se han propuesto al conjunto de agentes educativos y sociales, fuerzas políticas y Comunidades Autónomas.

De D. Manuel Blasco Marques, del Grupo Parlamentario Popular, sobre el motivo por el que el Gobierno se niega a comparecer en la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

De D. José María Mur Bernad, sobre las reformas estructurales que el Presidente del Gobierno cree que deberían aplicarse en el funcionamiento del Estado de las Autonomías.

De D. Jordi Vilajoana i Rovira, del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, sobre el valor que otorga el Presidente del Gobierno a la coincidencia entre la cifra de once mil millones de euros que van a tener que ahorrar las Comunidades Autónomas en el año 2011 y la cifra de once mil millones de euros de mayor aportación del Estado a las Comunidades Autónomas el año 2009, como consecuencia del nuevo acuerdo de financiación autonómica.

De D. Adolfo Abejón Ortega, del Grupo Parlamentario Popular, sobre las medidas a adoptar por el Gobierno para evitar la desvertebración del sistema educativo español, a la vista de los resultados tan dispares obtenidos en las Comunidades Autónomas en la reciente evaluación de educación primaria.

De D. Francisco Javier Arenas Bocanegra, del Grupo Parlamentario Popular, sobre si el Gobierno va a flexibilizar las condiciones de pago de la deuda de las Comunidades Autónomas con el Estado como consecuencia de la liquidación negativa del sistema de financiación del año 2008.

De D. Mario Bedera Bravo, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre las actuaciones desarrolladas por el Ministerio de Justicia, en colaboración con las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, para conseguir la modernización de la Administración de Justicia.

De D. Pio García-Escudero Márquez, del Grupo Parlamentario Popular, sobre las medidas previstas por el Gobierno para facilitar la sostenibilidad financiera de los servicios públicos prestados por Comunidades Autónomas y Administraciones locales.

De D^a Cristina Maestre Martín de Almagro, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre la fecha prevista por el Gobierno para aprobar una norma común sobre tiempos máximos de espera para todo el territorio español, según lo acordado en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud del pasado 18 de marzo.

De D. José Manuel Barreiro Fernández, del Grupo Parlamentario Popular, sobre si el Gobierno está de acuerdo con el Banco de España en la necesidad de establecer techos de gasto para todas las administraciones públicas.

Mociones consecuencia de interpelación

Se debatieron las siguientes:

Del Grupo Parlamentario de *Convergència i Unió*, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la ejecución de las inversiones previstas en el Plan de Inversiones para Cataluña 2006-2012.

Del Grupo Parlamentario Popular, por la que se insta al Gobierno a la realización de determinadas actuaciones para mejorar la situación de la educación en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en materia de infraestructuras ferroviarias para mejorar el transporte de mercancías y el servicio de cercanías en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

De Pere Sampol i Mas, del Grupo Parlamentario Mixto, por la que se insta al Gobierno a promover un nuevo modelo de gestión aeroportuaria para los archipiélagos de Baleares y Canarias.

Del Grupo Parlamentario de *Convergència i Unió*, por la que se insta al Gobierno a encargar a una comisión de expertos la realización de un estudio sobre las causas más probables de los fallecimientos de deportistas por motivos cardiovasculares, así como a financiar un programa de prevención de riesgos cardiovasculares en deportistas, a ejecutar por las Comunidades Autónomas.

Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas

Convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el establecimiento de un programa de actuación conjunta en materia de sangre de cordón umbilical.

Convenio de colaboración entre la Administración de la Generalitat de Cataluña, a través del Departamento de la Presidencia, y la Secretaría General de Coordinación de la Presidencia del Gobierno Vasco para la cesión de la aplicación denominada «Pla de Govern (PdG)».

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de los certificados de formación de los aplicadores de tatuajes, piercings y micropigmentaciones.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la ejecución que les corresponde de las medidas de internamiento y medio abierto previstas en el art. 7.1 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de prevención y extinción de incendios forestales.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de juventud para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles.

Convenio de colaboración entre el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Gobierno de Aragón para la difusión de las emisiones de los canales de televisión de titularidad pública en los territorios respectivos.

Protocolo de colaboración con el Ministerio de Fomento, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la codirección del estudio informativo del proyecto de corredor ferroviario de altas prestaciones Cantábrico-Mediterráneo en el tramo «Pamplona-Conexión “Y” Vasca».

Aunque no es este el lugar del *Informe* en el que se estudian con detalle los convenios entre CCAA, cabe detenerse, siquiera sucintamente, en el convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género. En el ejercicio de su competencia de calificación, la Mesa del Senado tuvo dudas respecto a si se trataba de un nuevo Convenio o bien si se trataba de la adhesión de dos CCAA, caso de La Rioja y de Castilla-La Mancha, a un convenio ya existente. Esta última opinión venía apoyada por el hecho de que el Senado ya había tramitado en el año 2009 un convenio con idéntico texto y en el cual además se preveía la posibilidad de que se adhirieran nuevas CCAA. En todo caso, ante dicha duda, se admitió a trámite en los términos habituales y siguió la vía contemplada para el resto de convenios.

El otro convenio al que es necesario hacer una especial mención es el Protocolo de colaboración con el Ministerio de Fomento, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la codirección del estudio informativo del proyecto de corredor ferroviario de altas prestaciones Cantábrico-Mediterráneo en el tramo «Pamplona-Conexión “Y” Vasca». La duda radicaba en cuanto a su verdadera naturaleza

jurídica puesto que, a pesar de que el Gobierno vasco lo remitió al Congreso de los Diputados al amparo del art. 27.1 del Estatuto del País Vasco, relativo a los Convenios entre Comunidades Autónomas, no parecía que se tratara de un convenio de esa naturaleza, sujeto al procedimiento previsto en el art. 145.2 de la Constitución. La Mesa consideró que se trataba de un convenio de los previstos en el art. 6 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, puesto que era un Convenio en el que participaba el Gobierno y referido además a una competencia exclusiva de éste. A la vista de esta naturaleza jurídica, el Senado se limitó a tomar conocimiento de su celebración y evitar así cualquier otro pronunciamiento impropio de esta modalidad.

Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las CCAA ha celebrado dos sesiones en el año 2010, y además una de ellas exigida por el calendario legislativo, lo cual da un balance muy pobre de su actividad. Es el reflejo más evidente de la nota que marca esta Legislatura: el paso del debate autonómico a un segundo plano, frente a la dura realidad de la situación económica como aglutinadora de cualquier otro debate.

Relación de las distintas sesiones de la Comisión

Sesión de 24 de mayo de 2010

La sesión tuvo como punto único del Orden del día, el debate para valorar los efectos para las Comunidades Autónomas de la situación actual de las propuestas de candidaturas a magistrados del TC presentadas por las respectivas asambleas legislativas. Se trató de una iniciativa muy particular, sobre cuya novedad y características en el plano jurídico/parlamentario, por su interés, nos pronunciaremos posteriormente con detenimiento. Igualmente habrá que pronunciarse sobre la cuestión objeto del debate que, sin duda, ha constituido uno de los elementos más llamativos de la actividad del Senado durante el año 2010.

En todo caso hay que subrayar la participación en esta sesión del Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial; de los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Extremadura, Illes Balears y Asturias, lo cual fue indicativo de la importancia del tema objeto de debate; así como de un total de diez Consejeros de diversas Comunidades Autónomas.

Sesión de 30 de junio de 2010

La sesión tuvo como objeto dictaminar los proyectos de ley del régimen de cesión de tributos del Estado a las quince Comunidades Autónomas que forman parte del sistema común de financiación autonómica. Se trataba de los proyectos de ley que traían causa del nuevo modelo de financiación autonómica acordado en julio de 2009 y tramitado legislativamente en el mes de diciembre de ese mismo año.

La sesión contó únicamente con la presencia de los Consejeros de Andalucía y Madrid competentes en la materia y concluyó con la aprobación de los correspondientes dictámenes que mantuvieron en sus mismos términos lo aprobado por el Congreso de los Diputados, puesto que las escasas enmiendas presentadas (a destacar las presentadas al Proyecto de Ley del régimen de cesión de tributos a Cataluña porque estaban basadas en las disposiciones del Estatuto de Autonomía), no fueron aprobadas.

Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las CCAA en 2010: año de escasa actividad

Los datos de esta Legislatura han ido poniendo de manifiesto en los últimos *Informes* que la actividad de la Comisión General es muy reducida. El año 2010 no ha roto esta línea de continuidad y buena prueba de ello es que, junto con la Comisión de Política Territorial, que ha celebrado una sesión; y la Comisión de Igualdad, que ha celebrado dos sesiones; la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha sido la Comisión legislativa que menor número de sesiones ha celebrado, y desde luego muy alejada de las catorce que ha celebrado la Comisión de Industria, Turismo y Comercio; las doce que han celebrado la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca; la de Cooperación Internacional al Desarrollo y la de Sanidad, Política Social y Consumo; o las diez de la Comisión de Economía y Hacienda.

El régimen de cesión de tributos en los Estatutos de Autonomía

La tramitación de las leyes de cesión de tributos a las CCAA incardinadas en el régimen común de financiación es una consecuencia obligada de la existencia de un nuevo pacto de financiación. A este respecto, nada cabe objetar a que dichas leyes se tramitaran. Sin embargo, su aprobación es oportunidad para hacer una breve reflexión sobre la técnica normativa utilizada y ya consolidada en esta materia. Me refiero concretamente a la inclusión de los tributos cedidos en las disposiciones adicionales de los Estatutos de Autonomía y más concretamente a la cláusula habitual de que «...*la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto...*».

Resulta incomprensible una cláusula, por muy arraigada que esté, que contempla que la modificación de una norma no se puede entender como modificación de dicha norma. A este respecto la técnica normativa es muy rica y bastaría que esa misma disposición adicional en cada uno de los Estatutos estableciera una remisión a lo que en cada caso dispusiera la correspondiente ley de cesión de tributos, que es la que de verdad le otorga un contenido jurídico, y que además no es sino fruto del correspondiente pacto político en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La nueva oleada de reformas estatutarias acometidas a partir de 2006 y que tímidamente, con la reforma extremeña, ha vuelto al debate, hubiera sido una oportunidad para mejorar algunos aspectos normativos que en nada alteran el principio

de autonomía o la voluntad de autogobierno, sino que simplemente suponen una llamada al saber hacer, a legislar con esmero, cuidado y detalle. Un error no se convierte en acierto fruto de la reiteración, y el sistema de financiación autonómica es un elemento lo suficientemente serio como para que merezca ese respeto por parte del Legislador, máxime cuando se disponen de soluciones tan sencillas como la anteriormente señalada.

La solicitud por parte de un Presidente de Comunidad Autónoma de un debate monográfico

Como ya hemos adelantado, una de las novedades acaecidas en el quehacer de la Comisión General de las CCAA vino dada por la presentación, en mayo de 2010, de un escrito en el que el entonces Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña, D. José Montilla, adjuntaba el acuerdo de la *Generalitat* por el que se solicitaba la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, con base en el art. 56 bis.3 del Reglamento del Senado, a fin de que valorara los efectos para las Comunidades Autónomas de la situación en la que se encontraban las propuestas de candidaturas a magistrados del TC presentadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Ningún problema planteaba la legitimidad de la *Generalitat de Catalunya* para solicitar la convocatoria de la Comisión General, puesto que así lo ampara el citado art. 56 bis.3 del Reglamento del Senado; sin perjuicio de que corresponde a la Mesa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas pronunciarse sobre la sustanciación de dicha iniciativa y a su Presidente, oída la Mesa y los Portavoces de la Comisión, la fijación, en su caso, del orden del día y la convocatoria, tal y como se deriva tanto de las previsiones reglamentarias como de los precedentes similares que se habían planteado en la Comisión General.

Cuestión distinta era sin embargo el objeto del escrito, puesto que no consistía, como suele ser práctica habitual, en la solicitud de comparecencia de alguna autoridad, sino en la celebración de una suerte de debate monográfico en el seno de la Comisión, lo cual planteaba la duda de la fórmula jurídica bajo la cual cabría realizar dicho debate. El escrito del Gobierno de la *Generalitat*, que es el documento al que hay que atender a estos efectos, decía: «*En coherencia con esta finalidad expresada....., el art. 56 [RS] establece, entre las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, la de iniciar cualesquiera de los trámites informativos, de estudio o de seguimiento que esta Comisión considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica, respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas*».

De este contenido se deduce que el Gobierno de la *Generalitat* se estaba refiriendo al art. 56 a) RS, que dice:

«*Son funciones de esta Comisión [la Comisión General de las Comunidades Autónomas]:*

a) Iniciar cuantos trámites informativos, de estudio o de seguimiento considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica, con respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas».

Lo cierto es que el art. 56 a) es un precepto muy abierto y cuya utilización solo tenía un precedente en la historia de la Comisión General. En concreto, en el año 1997, dieciocho Senadores pidieron la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para ejercer las funciones previstas en el art. 56, letras a) y g), del Reglamento del Senado, con objeto de conocer los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera e informar del contenido autonómico de cualquier iniciativa que se presentara en relación con dichos acuerdos.

Sin embargo, se trataba de un supuesto relativamente diferente al que ahora analizamos puesto que, además de apoyarse en el art. 56 g) RS (referido al tema objeto del debate y que habla de la posibilidad de que la Comisión pueda *recabar información y conocer los acuerdos que se alcancen en los órganos...*, en especial el Consejo de Política Fiscal y Financiera), hay que tener en cuenta que el propio Gobierno solicitó entonces comparecer para informar sobre la materia, lo que conllevó una acumulación de las iniciativas y lo transformó en una sesión informativa con presencia del Gobierno de la Nación, tan habituales en el seno de la Comisión General.

En una iniciativa muy similar, en julio del año 2000, el Gobierno del Principado de Asturias pidió la convocatoria de la Comisión para proceder al estudio y, en su caso, pronunciamiento sobre las medidas en materia económica adoptadas por el Gobierno mediante los Reales Decretos-ley de fecha 23 de junio de 2000. Esta iniciativa se acumuló a otras presentadas por Gobiernos de otras Comunidades Autónomas en las que, sobre el mismo objeto, se pedía conocer la posición del Gobierno o que el Gobierno informara sobre dichos Reales Decretos, por lo que finalmente se sustanció a través de una comparecencia del entonces Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado.

Para terminar con los precedentes dignos de mención, y en línea con el anterior, en mayo de 2005, la Junta de Castilla y León solicitó la convocatoria de la Comisión General para debatir el tema de la financiación sanitaria; si bien es cierto que no apeló al art. 56 a) del Reglamento y que la sesión de la Comisión que se celebró acumuló dicha iniciativa a la previa solicitud que había formulado un Grupo parlamentario de comparecencia de la entonces Ministra de Sanidad para tratar ese mismo tema.

A pesar, por tanto, de lo novedoso de la iniciativa, ya que no estaba vinculada a ninguna otra referida a la comparecencia de una autoridad, se acordó por los órganos de gobierno de la Cámara y de la Comisión que cabía celebrar debates instados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en el seno de la Comisión General. Como ya hemos comentado, dicha iniciativa se sustanció y la sesión contó además con la participación del Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial.

La celebración de este debate puede tener una especial repercusión en el trabajo de la Comisión General y entronca con el espíritu con el que surgió en 1994, ya que no hay ningún otro foro parlamentario en el que se puedan celebrar este tipo de debates, con todo lo que conlleva desde el punto de vista de la publicidad y de la consiguiente trascendencia para los ciudadanos. La utilización de esta vía para la celebración de debates monográficos con la participación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, de las fuerzas políticas con representación

en el Senado y, en su caso, del Gobierno de la Nación, más allá de las comparencias informativas de éste, puede constituir una vía a utilizar para el diálogo político autonómico con un enorme potencial. No obstante, la realidad parlamentaria ha disminuido hasta ahora el citado debate a la categoría de anécdota.

Principales novedades en la actividad del Senado

Son tres los puntos en los cuales conviene detenerse respecto a la actividad del Senado en el año 2010, todos ellos con trascendencia política y jurídica. En primer lugar nos vamos a referir a la modificación en la papeleta de votación del Senado. La segunda cuestión de especial relevancia es la reforma acometida en el Reglamento del Senado que aumenta los supuestos en los que se pueden utilizar las lenguas cooficiales, introduciendo dicha posibilidad en determinadas iniciativas ante el Pleno de la Cámara. Para terminar, habrá que detenerse en la definitiva propuesta de nombramiento de cuatro magistrados del TC tras un largo periodo de vicisitudes políticas y jurídicas y que ha tenido como principal novedad la propuesta de candidatos por parte de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

La modificación de la papeleta electoral del Senado y un breve excursus sobre la homogeneidad de las leyes

Tal y como señalamos en anteriores *Informes*, la Comisión Constitucional del Senado creó en el año 2008 una Ponencia de estudio sobre esta materia y ello como consecuencia de que «a lo largo de varias elecciones al Senado se venía apreciando que se emitía un número relativamente alto de votos en blanco y votos nulos en todas o casi todas las circunscripciones, incluso en porcentajes muy superiores a los votos en blanco y nulos en la elección del Congreso de los Diputados. Dado que la votación para ambas Cámaras se ha producido siempre en las mismas fechas, esta discrepancia hacía intuir que dependía de elementos exclusivos de la elección del Senado. Y entre esos elementos figuraba sin duda su papeleta de votación, pues las restantes formalidades de votación son las mismas para una y otra Cámara».

Tras los trabajos realizados durante dos años, el 2 de febrero de 2010, la Comisión Constitucional del Senado aprobó el Informe elaborado por la Ponencia, al igual que hizo posteriormente el Pleno de la Cámara en su sesión de 24 de febrero de ese mismo año. Por su interés transcribimos las conclusiones:

I. Que buena parte de los votos nulos y blancos producidos en la elección del Senado viene determinada por la dificultad en encontrar al candidato o candidatos de preferencia en unas papeletas en las que figura un número muy alto de candidaturas, como son normalmente las del Senado, circunstancia que se acentúa especialmente en las circunscripciones de gran población.

II. Que, consiguientemente, debe abandonarse el actual sistema en el que el orden de aparición de las candidaturas se determina por sorteo, por otro en el que

este orden venga determinado por los resultados de las últimas elecciones, ya que esto implica un reconocimiento de las candidaturas que justifica que aparezcan en los primeros puestos de la papeleta de votación. En el mismo sentido debe tenerse en cuenta que la mayoría de los votantes limita sus opciones a un número reducido de candidaturas por lo que es lógico facilitar su tarea.

III. Que no es lógico que los candidatos presentados por una misma fuerza política tengan que aparecer por orden alfabético, según exige el actual art. 172.3.b de la LOREG, debiendo ser dicha fuerza la que decida ese orden, sin perjuicio de la facultad del votante de emitir su voto en modo distinto.

IV. Que, dado este nuevo orden de aparición de candidaturas según los últimos resultados electorales, es necesario regular los supuestos de coaliciones que desaparecen pasando sus componentes a presentar separadamente su candidatura en las siguientes elecciones. Y también el supuesto inverso de fuerzas políticas que, habiendo concurrido por separado en una concreta elección, deciden hacerlo en las siguientes formando una coalición.

V. Que también la forma y diseño de la papeleta, en ocasiones excesivamente grande, dificulta su manejo por el elector, induciendo errores en la emisión del voto. Por eso se impone una dimensión y aprovechamiento del espacio que clarifiquen la presencia de las distintas candidaturas.

VI. Que, rigiendo en las elecciones al Senado un sistema de voto restringido, es necesario aclarar en la papeleta de votación el número de votos máximo que puede emitir un elector, evitando así la nulidad que se da en ocasiones por emitir más votos de los admisibles.

VII. Que la experiencia demuestra la conveniencia de que cada candidato al Senado cuente con dos suplentes, pues en caso contrario se puede dar el caso de que un escaño quede vacante durante largo tiempo.

VIII. Para evitar que lo anterior se traduzca en una configuración abigarrada de la papeleta de votación, debe omitirse el nombre de los suplentes en la misma, bastando su publicación en el BOE.

IX. Que también es conveniente que se realicen campañas de difusión y aclaración del sistema de votación del Senado.

X. Que las anteriores medidas requieren reformas legales y reglamentarias, por lo que a continuación se inserta el texto de una proposición de reforma de la LOREG.

Esta última conclusión derivó en la modificación de la LOREG a través de la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC. En esta Ley Orgánica se modificaron los arts. 171.2 y 172.3 de la LOREG. Se acababa en este sentido con algunas tradiciones consolidadas, a la par que difícilmente justificables, como la necesidad de que el orden de los partidos en la papeleta quedase fijado por sorteo o que fuera necesaria la ordenación de los candidatos en cada lista en orden alfabético. Así, se introduce el orden de las listas en función de los resultados obtenidos por cada partido político en las elecciones anteriores y se permite plena libertad a los partidos políticos para la ubica-

ción de sus candidatos individuales en el seno de las listas. Asimismo se contempla la necesidad de que haya dos suplentes por cada candidato. En este último punto ha tenido mucho que ver la circunstancia excepcional acaecida en esta Legislatura y que explicamos en el *Informe* del año pasado, esto es, la existencia de 263 Senadores frente a los 264 que correspondería, como consecuencia de la baja de una Senadora cuyo suplente además había fallecido previamente.

Por último, en aras de la claridad y transparencia en el acto de votación, se recoge la necesidad de que se incluya en la papeleta una nota informativa, dirigida a los electores, indicando el número máximo de candidatos que pueden votar en cada circunscripción, puesto que igualmente se apreciaba en elecciones anteriores un alto número de votos nulos por la confusión que la fórmula electoral del Senado plantea a los ciudadanos.

Aunque sea por mi parte incurrir en el mismo vicio que pretendo denunciar, no quiero dejar de mencionar que, a raíz de la reforma de la LOREG, se incluyó en la Ley Orgánica 8/2010, tal y como se deriva de su título, una reforma del artículo de la Ley Orgánica del TC para acortar los periodos de mandato de los Magistrados en los casos de cobertura de vacantes o retraso en la renovación por tercios, intentando dar solución un debate jurídico constitucional que excede de los contenidos propios de esta parte del *Informe*, pero que básicamente decidía entre los dos imperativos del art. 159.3 de la Constitución: la duración del mandato de nueve años y la necesidad de renovación por tercios. Mi denuncia se refiere a la tradición que desgraciadamente se está consolidando de que el legislador, sea ordinario u orgánico, aproveche la modificación de determinadas normas para introducir modificaciones a otras normas con las que la primera no guarda relación alguna, más allá de la lógica del rango normativo. La homogeneidad y congruencia de los proyectos normativos y de las enmiendas que se presentan durante la tramitación parlamentaria forman parte ya de la Historia del Derecho parlamentario y desde luego dificultan enormemente la labor del operador jurídico.

Leyes voluntaristas, mandatos normativos privados de su fuerza jurídica por nuestro TC a través de pronunciamientos interpretativos llevados al máximo de sus posibilidades, leyes de acompañamiento sucesivas, heterogeneidad de las normas, continuas reformas de la misma norma en breves espacios de tiempo o la falta de lealtad constitucional en el ejercicio de las facultades normativas derivadas del reparto competencial son algunos de los males que aquejan a nuestro ordenamiento y que llevan a la desesperanza del más versado de los operadores jurídicos.

La modificación del Reglamento para aumentar los supuestos de uso de las lenguas cooficiales

El 18 de febrero de 2010, un total de treinta y cuatro Senadores presentaron una iniciativa para la reforma del Reglamento del Senado referida a la utilización de las lenguas cooficiales en el Senado. A este respecto, cabe recordar que, en el año 2005 se había aprobado una reforma del Reglamento del Senado sobre la ampliación del uso de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas en el Senado, que permite desde entonces su empleo en todas las sesiones de la Comisión

General de Comunidades Autónomas, y que autoriza la publicación de las iniciativas de carácter no legislativo que sean presentadas en dichas lenguas, además del castellano, en la sección del Senado del Boletín Oficial de las Cortes Generales.

La iniciativa que ahora comentamos pretendía en principio aumentar los supuestos del uso de dichas lenguas de manera cotidiana para cualquier iniciativa parlamentaria y la posibilidad de intervenir en dichas lenguas en todas las sesiones del Pleno, la Diputación Permanente y las Comisiones. Durante la tramitación de la propuesta se introdujo una modificación relevante en los términos en los que definitivamente el Pleno, con la oposición del Grupo Parlamentario Popular, aprobó la reforma el 23 de julio de 2010 y que quedó como sigue:

La posibilidad de que los Senadores utilicen cualquiera de las lenguas para la presentación de escritos en el Registro, junto a su texto en castellano.

La posibilidad de que intervengan en el Pleno, con ocasión del debate de las mociones, en cualquiera de las lenguas.

A ello será necesario añadir los supuestos que ya contemplaba anteriormente el Reglamento:

La primera intervención del Presidente del Senado ante el Pleno.

Las intervenciones en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Las interpelaciones, mociones o preguntas que se presenten, además de en castellano, en otra lengua cooficial, se publicarán en ambas.

En los escritos que los ciudadanos y las instituciones dirijan al Senado.

En todo caso la reforma ha entrado en vigor el 1 de enero de 2011, por lo que los debates sociales y políticos derivados de la misma escapan ya al contenido cronológico del presente *Informe*.

La elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional

Una de las materias que se pueden considerar como clásicas en este *Informe* en los últimos años es la referencia al proceso de elección de los Magistrados del TC que trae causa de la solicitud por parte del TC en el año 2007 para que el Senado abriera el procedimiento de renovación parcial. En nuestro *Informe de 2007* se daba cuenta de la reforma en la Ley Orgánica del TC para introducir un nuevo procedimiento por el que los candidatos elegidos por el Senado, lo serían a propuesta, en principio, de las correspondientes Asambleas Legislativas. Posteriormente, en el *Informe de 2008*, se daba cuenta de las Sentencias del TC 49/2008 y 101/2008, que avalaban tanto la citada reforma como la concordante modificación del Reglamento del Senado. Por último, en el *Informe de 2009* reflejábamos que dicho proceso de designación se encontraba políticamente estancado.

Siendo ésta la breve crónica de los hechos en años anteriores, en mayo de 2010 se reanudó el proceso que se había quedado en la fase de pronunciamiento de la

Mesa respecto a la admisibilidad de los candidatos propuestos por las citadas Asambleas, una vez que fueron remitidas las solicitudes de aclaración que se requirieron respecto de alguno de sus candidatos. En el *iter* que transcurrió desde el mes de mayo hasta la definitiva elección por parte del Pleno del Senado de 1 de diciembre; sin perjuicio de la llamativa tardanza en la posterior publicación del nombramiento en el BOE que merecerá un breve comentario, se sucedieron los siguientes hechos:

La primera cuestión que planteó dudas fue la referida a si las propuestas presentadas en el año 2008 por parte de las Asambleas Legislativas mantenían su vigencia, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido. Al respecto la Mesa del Senado consideró que así era sobre la base de que no se prevé ningún supuesto ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ni en el Reglamento del Senado respecto a que el mero transcurso, inusual por otro lado, del tiempo, conllevara la solicitud de ratificación de las propuestas ya elevadas por la correspondiente institución autonómica. Asimismo se planteó si esto era igualmente aplicable en aquellos supuestos en los que existiera una nueva Cámara como consecuencia de las elecciones autonómicas que tuvieron lugar en 2009, caso de Galicia y País Vasco. Al respecto, la Mesa de la Cámara acordó, con la oposición de los miembros del Grupo Parlamentario Popular, considerar que la propuesta elevada en su día por ambos Parlamentos era perfectamente válida y firme, situándose procesalmente sus candidaturas en el ámbito del Senado, sin que estuviera prevista causa alguna de presentación de una nueva propuesta más allá de los casos en los que se declarara la inadmisibilidad de alguno de los candidatos, tal y como contempla el art. 184.4 del Reglamento del Senado.

La segunda cuestión que se suscitó trajo causa de la no admisión, por mayoría y no por unanimidad de la Mesa, de las candidaturas de D. Enrique López y López propuesta por las Asambleas de Madrid y Extremadura, las Cortes de Castilla y León y los Parlamentos de Cantabria y La Rioja; y de D. Juan Carlos Campo Moreno, propuesta por el Parlamento de Andalucía. En ambos casos el motivo venía dado por el incumplimiento de los quince años de ejercicio profesional o en activo. En este sentido me remito a lo expuesto en el *Informe de 2008* respecto a la motivación jurídica que en su caso respaldaba la no admisibilidad de la primera de las candidaturas citadas y que resultó objeto de polémica.

Al hilo de dicha decisión, se comunicó a las Asambleas afectadas la no admisibilidad de uno de sus candidatos, con la finalidad de que, de conformidad con el art. 184.4 del Reglamento propusieran un nuevo candidato. En los casos de Madrid, Castilla y León y La Rioja sus Asambleas propusieron de nuevo al mismo candidato; mientras que el Parlamento de Andalucía propuso a un candidato distinto. En el ámbito interno del Senado, el Grupo Parlamentario Popular también presentó un recurso ante la no admisibilidad del primero de los candidatos citados; de igual modo que lo hizo la Asamblea de Madrid. Ambos recursos fueron denegados por la Mesa de la Cámara sobre la base de los mismos argumentos que los sostenidos en el acto de no admisión objeto del recurso.

Superada la larga fase de calificación, correspondía la celebración de una sesión de la Comisión de Nombramientos a los efectos de que comparecieran ante la misma los candidatos propuestos (art. 184.7 b) del Reglamento del Senado).

Dicha sesión tuvo lugar en el mes de julio. Posteriormente, se fue retrasando la elevación de una propuesta, sobre la base de que era necesaria mayoría cualificada que obligaba a un acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas.

A finales de septiembre, se reunió de nuevo la Comisión de Nombramientos y acordó proponer tres nombres al Pleno; en concreto los de D. Luis Ignacio Ortega Álvarez y Dña. Adela Asúa Batarrita, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, y el de D. Francisco José Hernando Santiago, a propuesta del Grupo Parlamentario Popular en el Senado. El hecho de que únicamente existiera acuerdo en la Comisión sobre tres de los candidatos propuestos por las Asambleas Legislativas de las CCAA y la necesidad de que al Pleno se elevara una propuesta de cuatro candidatos, conllevó que entrará en funcionamiento el procedimiento subsidiario que se deriva del art. 184.7b) RS que dice: *«La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos.»* Recordemos igualmente al respecto la Sentencia del TC 101/2008 que interpretó y defendió la constitucionalidad en su día de este último inciso *«Llegados a este punto, hemos de señalar que tampoco puede negarse que la referencia del precepto impugnado a la falta de candidatos «suficientes» es susceptible de ser interpretada en un sentido literal o meramente numérico, esto es, relativo a la presentación por las instancias autonómicas de candidatos bastantes en relación con los puestos a cubrir, pero también en otro cualitativo o de mérito, de forma que, en este segundo sentido, solamente serán consideradas suficientes las candidaturas de aquellas personas, sobre las que pueda recaer el apoyo de la Cámara expuesto en la exigencia de que obtengan el voto favorable de, al menos, tres quintos de los Senadores...»*

En principio, tales candidatos serán los que hayan presentado las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pero la libertad institucional, insuprimible, del Senado y, en este trámite procedimental, de su Comisión de Nombramientos, no puede llevar a la Cámara a la imposibilidad de cumplir con su obligación constitucional de designar Magistrados del TC. Imposibilidad que, como hemos examinado, podría darse tanto si las Asambleas Legislativas no atendieran a la invitación del Senado para presentar candidatos, como si los presentados no reunieran los requisitos necesarios o no resultaran, a juicio de la Comisión de Nombramientos cuya voluntad, en virtud de su propia composición y funcionamiento, es legítimo trasunto de la del Pleno, al que, en todo caso, compete la última palabra, merecedores de la confianza institucional del Senado. En esos casos se estaría ante el supuesto de que «no se hubiesen presentado en plazo candidaturas suficientes», contemplado en el art. 184.7 b) RS y para el que se ha previsto que la Comisión presente otros candidatos, que no serán ya propuestos por las Asambleas, sino por los Grupos Parlamentarios del Senado con arreglo al procedimiento que se inicia con la fase de admisión regulada en los apartados 3 y 4 del art. 187 RS.»

Sobre la base del Reglamento del Senado y de lo establecido por el TC, se abrió un nuevo plazo para la presentación de propuestas por los Grupos parlamentarios. De este modo el Grupo Parlamentario Popular propuso a Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien compareció a principios del mes de oc-

tubre ante la Comisión de Nombramientos y cuya candidatura, junto con las otras tres anteriormente citadas, conformaron la propuesta que elevó al Pleno de la Cámara la Comisión de Nombramientos.

La fase conflictual del proceso no había terminado sin embargo, puesto que a principios del mes de octubre, la Asamblea de Madrid y el Parlamento de La Rioja presentaron sendos recursos de amparo frente a los Acuerdos de la Mesa del Senado de 1 de junio y de 6 de julio, referidos respectivamente a la no admisión de la candidatura de D. Enrique López como candidato y a la ratificación de dicho acuerdo. Ninguno de los dos recursos fue admitido a trámite por el TC mediante Autos de 1 de diciembre de 2010, por considerar que las citadas Asambleas Legislativas carecían de legitimación para la interposición de dicho recurso.

Finalmente, el último paso que correspondía al Senado tuvo lugar el 1 de diciembre con la aprobación por el Pleno de los cuatro candidatos citados y su remisión para su nombramiento por S.M. El Rey como Magistrados del TC.

Lo azaroso de este procedimiento, con más de dos años de tramitación, tuvo su punto final con la más que llamativa tardanza por parte de las autoridades correspondientes en la publicación en el BOE del nombramiento de los Magistrados. Hubo que esperar hasta el 10 de enero de 2011 para que la misma tuviera lugar. Se trata sin lugar a dudas de un elemento distorsionador más que supone un resquebrajamiento de la cada vez más necesaria y ausente responsabilidad institucional.