

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 35 • Diciembre 2016

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, MIGUEL: *Meditación sobre la Constitución territorial.*

II. ESTUDIOS

- ÁLVAREZ VÉLEZ, M.^a ISABEL: *El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones.*
- FORTES MARTÍN, ANTONIO: *Madrid y el dilema (urbano) de la movilidad sostenible en clave jurídica.*
- FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, MARCO: *El acto parlamentario y su control jurisdiccional.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: *¡Ya vienen los Reyes Magos! Una nueva ley de contratos para las Administraciones Públicas.*
- NAVARRO MÉNDEZ, J.I. y NAVARRO MARCHANTE, V.J.: *La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la “fatiga del Parlamento”.*
- RAMÍREZ JEREZ, PABLO: *Adolfo Pons y Umberto, académico y funcionario del Congreso de los Diputados.*
- DOMÍNGUEZ VILA, ANTONIO: *La igualdad en el Estado Social después de la gran recesión.*
- CRESPO ALCÁZAR, ALFREDO: *La relación de Reino Unido con la Unión Europea tras el referéndum del 23 de junio: nuevos interrogantes e idéntica división.*

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- NIETO LOZANO, ÁNGELES; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2016 (X Legislatura).*

V. RECENSIONES

- MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: *Manual AELPA del Parlamentario*, coordinador: Xosé Antón Sarmiento Méndez.
- ROMÁN MARUGÁN, PALOMA: *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas*, de Josep M.^a Reniu Vilamala (ed.).
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, IGNACIO: *Democracia paritaria y cuotas electorales. El acceso de las mujeres a las instituciones públicas*, de Bernabé Aldegue Cerdá.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

35

Diciembre
2016

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea, 1. 28018 – Madrid

Esta publicación no podrá ser reproducida total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrostáticos, electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos, o cualquier otro medio, sin el permiso previo, por escrito, de la Asamblea de Madrid.

Edita: Asamblea de Madrid
Depósito Legal: M. 30.989-1999
I.S.S.N.: 1575-5312
Imprime: LERKO PRINT, S.A.
Paseo de la Castellana, 121
28046 Madrid

MADRID, 2016

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTE

- Paloma Adrados Gautier
Presidenta de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
- Jesús Pedroche Nieto
- Concepción Dancausa Treviño
- María Elvira Rodríguez Herrero
- José Ignacio Echeverría Echániz
Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Juan Trinidad Martos
Vicepresidente Primero de la Asamblea de Madrid
- Modesto Nolla Estrada
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
- Laura Díaz Román
Vicepresidenta Tercera de la Asamblea de Madrid
- Rosalía Gonzalo López
Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
- María Carmen López Ruiz
Secretaria Segunda de la Asamblea de Madrid
- Juan Antonio Gómez-Angulo Rodríguez
Secretario Tercero de la Asamblea de Madrid
- Enrique Matías Ossorio Crespo
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid
- Ángel Gabilondo Pujol
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid
- José Manuel López Rodrigo
*Portavoz del Grupo Parlamentario Podemos
Comunidad de Madrid en la Asamblea de Madrid*
- Ignacio Jesús Aguado Crespo
Portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos en la Asamblea de Madrid
- Manuel Alba Navarro
- Manuel Aragón Reyes
- Feliciano Barrios Pintado
- José Antonio Escudero López
- Manuel Fraile Clivillés
- Pedro González-Trevijano Sánchez
- Carmen Iglesias Cano
- Luis López Guerra
- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
- José F. Merino Merchán

- Santiago Muñoz Machado
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
- Luciano Parejo Alfonso
- Benigno Pendás García
- José Luis Piñar Mañas
- Emilio Recoder de Casso
- Francisco Rubio Llorente
- José Manuel Sala Arquer
- Miguel Sánchez Morón
- Juan Alfonso Santamaría Pastor
- José Eugenio Soriano García

CONSEJO TÉCNICO

- Alfonso Arévalo Gutiérrez
- Almudena Marazuela Bermejo
- Antonio Lucio Gil
- Javier Sánchez Sánchez
- Blanca Cid Villagrasa
- Esteban Greciet García
- Mónica Martín de Hijas Merino
- Tatiana Recoder Vallina
- Roberto González de Zárate Lorente
- Lidia García Fernández (*excedencia voluntaria*)
- Esther de Alba Bastarrechea
- Ana María del Pino Carazo
- Andrés Sánchez Magro (*excedencia voluntaria*)
- Laura Seseña Santos (*excedencia voluntaria*)
- Clara Garrido Criado (*excedencia voluntaria*)
Letrados de la Asamblea de Madrid

DIRECTOR

- Raquel Marañón Gómez
Secretaria General de la Asamblea de Madrid

SECRETARIO

- Alfonso Arévalo Gutiérrez
- Esteban Greciet García
Letrados de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

- Ana Villena Cortés
Jefa del Servicio de Publicaciones
- Gema Moreno Rodríguez
Jefa de la Sección de Publicaciones
- Susana Moreno Rodríguez
Jefa del Negociado de Publicaciones no Oficiales
- Raquel del Sol Herreros
Administrativa del Negociado de Publicaciones no Oficiales

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES PARA LA PUBLICACIÓN EN LA REVISTA «ASAMBLEA»

La Revista *Asamblea* tiene una vocación esencialmente jurídico-pública, constitucional y administrativa, centrando su enfoque en el Derecho constitucional, parlamentario y autonómico, con especial atención a las cuestiones referentes al Parlamento y a la Comunidad de Madrid. Su carácter es semestral.

1. Lugar y modo de presentación de originales

Los trabajos o colaboraciones remitidos para su publicación en la Revista *Asamblea* deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas. Se presentarán escritos en lengua castellana y se enviarán por correo electrónico, en formato Microsoft Word, al Secretario de la Revista, a la dirección: egreciet@asambleamadrid.es, o bien en papel acompañado de soporte electrónico (CD) dirigidos al Servicio de Publicaciones. Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018 – Madrid.

La Revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

La Revista se reserva la iniciativa, especialmente en números monográficos, de invitar a los más prestigiosos especialistas en la materia.

2. Extensión y formato de presentación

— Datos del autor

Los trabajos originales irán encabezados por el nombre del autor o autores, número de teléfono, de fax y dirección de contacto y de correo electrónico. Deberá incluirse a pie de página con asterisco (*) la profesión, cargo principal o condición profesional con la que deseen ser presentados.

— Extensión y formato

Los trabajos tendrán una extensión máxima aproximada de treinta y cinco páginas (DIN A4) y las recensiones de seis a ocho páginas. El tipo de letra deberá ser Times New Roman, cuerpo 12, con interlineado sencillo y sangría en primera línea.

— Título del trabajo

Los trabajos irán encabezados por el título o enunciado, en letra negrilla, Times New Roman, cuerpo superior a 12, texto en minúscula y en mayúsculas solo las palabras pertinentes. Ejemplo:

**La técnica legislativa en Derecho comparado,
en especial en América Latina**

— Sumario

Al principio del trabajo se incluirá un sumario, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo. Los epígrafes de los apartados principales irán en mayúscula, numerados I, II, III... y los epígrafes de los subapartados en minúscula 1.1, 2.1, 2.2...3.1... etc. Ejemplo:

Sumario: RESUMEN.—I. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EUROPA.—1.1. El modelo alemán: origen de la normativa sobre técnica legislativa.

— Resumen, palabras clave, *abstract* y *key words*

Los trabajos incluidos en las Secciones de la Revista II. ESTUDIOS y III. NOTAS Y DICTÁMENES, deberán presentar un RESUMEN en español de entre 120 y 150 palabras, así como tres o cuatro palabras clave identificativas del tema tratado. Si fuera posible, el resumen y las palabras clave se presentarán también en inglés.

Ejemplo:

RESUMEN

La sentencia del Tribunal Constitucional de noviembre de 2012 declarando la plena constitucionalidad de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio...

PALABRAS CLAVE: Constitucionalidad, matrimonio, igualdad.

ABSTRACT

The ruling of the Spanish Constitutional Court of November 2012 declaring the full constitutionality of the 13/2005 law, of 1 July, amending the Civil Code in matters of law to marry...

KEYWORDS: Constitutionality, marriage, equality.

— Notas a pie de página y referencias bibliográficas

Las notas a pie de página deberán ir en Times New Roman, cuerpo 9, numeradas correlativamente. Cuando se cite a un autor y su obra seguirá el siguiente formato: apellidos del autor, nombre con inicial mayúscula en versalita (o nombre completo de autores y literatos de relevancia histórica como José ORTEGA Y GASSET, etc.), título del artículo entrecomillado y obra a la que pertenece en cursiva, número de la obra a la que hace referencia en abreviatura núm. Para señalar el número de páginas utilizarán p. o pp., y ss. para indicar las siguientes. Ejemplo:

¹ FERRERES COMELLA, V., «El principio de igualdad y el derecho a no casarse» (a propósito de la STC 222/1992). *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994, p. 170.

— Bibliografía

Las obras citadas o referencias bibliográficas se incluirán siempre al final del trabajo en un listado, con el siguiente formato.

Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo. «Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 1992», en *Revista de Administración Pública*, núm. 130, pp. 205-222.

— Ilustraciones

Las ilustraciones, fotos, gráficos, mapas, tablas, cuadros...etc., deberán ir insertados en el texto en el lugar exacto donde deban reproducirse, tendrán la suficiente calidad técnica y contener el título y la fuente de los datos mostrados.

NOTA DE REDACCIÓN: la Revista *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

ÍNDICE

Pág.

I. TEMA DE DEBATE

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, MIGUEL: <i>Meditación sobre la Constitución territorial</i>	13
---	----

II. ESTUDIOS

ÁLVAREZ VÉLEZ, M. ^a ISABEL: <i>El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones</i>	23
FORTES MARTÍN, ANTONIO: <i>Madrid y el dilema (urbano) de la movilidad sostenible en clave jurídica</i>	45
FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, MARCO: <i>El acto parlamentario y su control jurisdiccional</i>	93

III. NOTAS Y DICTÁMENES

ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: <i>¡Ya vienen los Reyes Magos! Una nueva ley de contratos para las Administraciones Públicas</i>	137
NAVARRO MÉNDEZ, J. I. Y NAVARRO MARCHANTE, V. J.: <i>La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la “fatiga del Parlamento”</i>	149
RAMÍREZ JEREZ, PABLO: <i>Adolfo Pons y Umberto, académico y funcionario del Congreso de los Diputados</i>	175
DOMÍNGUEZ VILA, ANTONIO: <i>La igualdad en el Estado Social después de la gran recesión</i>	189
CRESPO ALCÁZAR, ALFREDO: <i>La relación de Reino Unido con la Unión Europea tras el referéndum del 23 de junio: nuevos interrogantes e idéntica división</i>	213

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

NIETO LOZANO, ÁNGELES; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2016 (X Legislatura)</i>	235
--	-----

V. RECENSIONES

MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>Manual AELPA del Parlamentario</i> , coordinador: Xosé Antón Sarmiento Méndez	269
---	-----

	Pág.
ROMÁN MARUGÁN, PALOMA: <i>Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas</i> , de Josep M. ^a Reniu Vilamala (ed.)	277
ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, IGNACIO: <i>Democracia paritaria y cuotas electorales. El acceso de las mujeres a las instituciones públicas</i> , de Bernabé Aldeguer Cerdá	283

I

TEMA DE DEBATE

Meditación sobre la Constitución territorial

El artículo 137 de la Constitución española pretende establecer las bases constitucionales de nuestra organización territorial: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*.

Sin embargo, apenas cinco años después de promulgada la Constitución, el profesor Cruz Villalón parafraseó, en un precoz ensayo, la imagen del jurista persa acuñada por Montesquieu, para criticar, con ironía pasada por un tanto de cachaza, las ambigüedades de nuestra constitución territorial. Más aun, una década después, mostró como, a fuer de ambigua en la materia, nuestra Constitución formal, el texto de 1978, no contiene los elementos de una Constitución positiva, esto es, una decisión, sobre el modelo territorial de nuestro Estado.

Ello tiene dos causas. Por una parte, el citado artículo 137 y los artículos 40 y 141, han establecido una garantía institucional en pro de los municipios y las provincias. Con esta técnica, acuñada en la Alemania de Weimar y recibida en España, primero por la doctrina administrativista y, después, por la del Tribunal Constitucional desde la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, se protege la imagen socialmente reconocible, no de cada provincia y cada municipio, sino de tales instituciones y de su autonomía y organización. El territorio nacional se divide en municipios y provincias, con un cierto margen de autonomía y se gobiernan respectivamente por Ayuntamientos y Diputaciones de base democrática. A la normativa, legal e infralegal se dejó todo lo demás.

Por otro lado, el título VIII de la Constitución española, que inaugura el ya citado artículo 137, no regula la organización territorial del Estado, sino que abre una y, según Cruz Villalón, varias vías para alcanzar dicha organización. La decisión se sustituye así por una pluralidad de opciones

* Consejero permanente del Consejo de Estado.

y el modelo por un vacío. Un vacío que los Estatutos de Autonomía, las leyes de ocasión, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los Pactos Autonómicos de 1982 y 1991 han tratado de ir llenando. Como dijera Hegel del Sacro Romano Imperio y perdónese la ironía, el resultado de tal evolución es, simplemente, monstruoso.

No faltan aprendices de “cirujanos de hierro” dispuestos a cortar por lo sano. Si los municipios son muchos —más de 8000— y en su mayoría pequeños —más de 7000 con menos de 20000 habitantes— suprimánsese puesto que la garantía ampara la institución no a cada municipio en concreto; si las provincias han sido, en gran medida, suplidas por las Comunidades Autónomas, elimínense; si ello va en contra de la garantía institucional que la Constitución impone, refórmese la Constitución. Pero el coste de tan simplista terapia es grande.

Los municipios pueblan de identidades el espacio y lo trasforman en lugares. El espacio geométrico que encanta a los malos planificadores sirve para la especulación, no para la habitación y el espacio inhabitado deja de ser territorio nacional como asiento de una comunidad que lo convierte en tal. Cuando la desertización avanza en las grandes mesetas ibéricas, por no hablar de parte de la cornisa cantábrica, la eliminación de los pequeños municipios tendría efectos devastadores y recuérdese que fue la despoblación lo que contribuyó decisivamente al fin de la España visigótica. Porque es ley física que los vacíos tienden a llenarse cuando limitan con espacios llenos en demasía.

¿Supone ello que haya que dejar las cosas como están? Creo que no. La mejor alternativa a la supresión de los pequeños municipios es la fusión de los servicios. Si un día se hizo, tal vez antes de tiempo, la concentración escolar, ¿Por qué no hacerlo ahora con relación a los grandes servicios de gestión en manos de los cuerpos nacionales y a una serie de instalaciones cuya proliferación no incrementa el bienestar vecinal, pero sí el gasto? Todo ello se arregla con normas legales e infralegales de régimen local sin tocar la Constitución. El vacío constitucional, antes señalado que así se llenó y corrompió, puede así mismo depurarse y sanarse.

Y si algo demuestra la práctica es que la subsistencia de los pequeños municipios pende del apoyo que les presta la Diputación de su respectiva provincia. Ese es el más sólido argumento en pro del mantenimiento de las Diputaciones y ha sido el motor decisivo de la provincialización de nuestro régimen local. Es decir, la conversión de la provincia, en lugar del municipio, en la primera y más importante entidad local, como García de Enterría señalara en un luminoso estudio hace más de medio siglo.

Son muy diferentes los tipos de provincias que se dan en España. Dejando aparte los archipiélagos donde la verdadera entidad local es la Isla, al menos tres: los Territorios Históricos vascos, las cuatro provincias catalanas y las restantes de régimen común.

Por una parte, las Diputaciones forales de los tres Territorios Históricos vascos, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, que de provincias solo han tenido el nombre. En verdad por sus instituciones y competencias son lo que el ilus-

tre Jellinek denominaba “fragmentos de Estado”, fuertemente arraigadas en el imaginario colectivo del pueblo vasco. Quienes pretenden reformar cuando no suprimir las Diputaciones de régimen común, excluyen prudentemente de sus propuestas las instituciones forales y de ellas no voy a ocuparme aquí.

De otro lado, las cuatro provincias catalanas, diseñadas, en el origen, para “descuartizar” la personalidad política de Cataluña, que el catalanismo viene impugnando desde los primeros días de la división provincial. La Generalitat restaurada en 1979 ha hecho reiterados intentos de superar tal situación, que por ahora culminan en la Ley catalana 30/2010, de 3 de agosto, cuya pronta frustración mostró la Ley catalana 4/2011. Pero, aparte del escollo que para ello encontró en los artículos 140 y 141 de la Constitución, como puso de relieve el propio Consejo Consultivo de la Generalitat en el dictamen número 269/2005, la alternativa comarcal de las “veguerías” no ha tenido éxito y es dudoso que los ciudadanos y fuerzas sociales y políticas de Tarragona, Lleida, Girona y, más aun de Barcelona vieran con gusto la desaparición de sus respectivas provincias y Diputaciones que, a lo largo de casi doscientos años de vigencia, han arraigado en la conciencia social. De ello, la Diputación provincial de Barcelona ha dado reiteradas pruebas, desde la obra publicada en 1991, dirigida por el profesor Rafael Gómez Ferrer, *La Provincia según la Constitución*, clara defensa de la corporación local y de sus instituciones hasta el Informe de sus servicios jurídicos de 16 de diciembre del 2009 ante el proyecto de ley sobre Veguerías de la Generalitat.

En fin, las provincias del resto de España, como antes dije, son piezas centrales de nuestra vida local tanto en el plano político-administrativo como en el social.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, la situación actual, que a nadie parece satisfacer, es fruto de la convergencia de dos procesos diferentes. Por un lado, la realidad histórica de España y su estructura diferencial. Por otro, el mimetismo de las reivindicaciones autonómicas.

De lo primero da cuenta la historiografía y la cartografía. De entre los múltiples testimonios que pudieran citarse, es especialmente relevante el mapa que publicó en 1852 Torres Villegas y que, con escándalo de tantos, yo mismo exhumé hace años (*Derechos Históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998). Allí se distinguía entre una España uniforme constituida por la antigua Corona de Castilla, de la que lengua, derecho y tradición institucional propias aconseja segregar el viejo Reino de Galicia, la España incorporada, esto es la antigua Corona de Aragón, y la España foral, integrada por Navarra y las provincias vascas. Si hoy interpretamos conjuntamente los artículos 2, 3 y 149.1.8.^a y las Disposiciones Adicional Primera y Transitoria Segunda de la Constitución obtenemos más o menos el mismo resultado. Incluso la ultraperifericidad de Canarias, de la que es fruto la Disposición Adicional Tercera de la Constitución, está prefigurada en la España insular apuntada por Torres Villegas hace más de siglo y medio.

¿Cuál es la conclusión de todo ello? Que la España plural, la que excede a los esquemas unificadores de Javier de Burgos (1833), Espartero (1841) y

don Antonio Cánovas (1878), herederos de la Nueva Planta de Felipe V y de la que cabría denominar “novísima”, intentada en las Cortes de Cádiz, es, además de plural, diferencial o asimétrica, porque en ella anidan diferentes identidades, distintas e infungibles entre sí.

Pese a ello, el mimetismo generalizador y homogeneizador caracterizó el periodo constituyente y, más aun, el desarrollo de la Constitución a partir de los primeros Pactos Autonómicos de 1981. En efecto, la transición desde el autoritarismo a la democracia planteó la necesidad de atender a las reivindicaciones autonomistas de Cataluña y el País Vasco y quienes vivimos aquellos años sabemos muy bien que en la década de los setenta no había otras reivindicaciones autonómicas relevantes, sin perjuicio de una general coincidencia en la necesidad de una amplia descentralización administrativa en la que se pensaba que a las provincias aguardaba un importante protagonismo.

Sin embargo, la asunción e instrumentación jurídica por Eduardo García de Enterría de las tesis acuñadas medio siglo antes por don José Ortega y Gasset plantearon ante los españoles la conveniencia de una regionalización general y las fuerzas políticas adoptaron inmediatamente la idea.

La izquierda, entonces fascinada por el modelo federal yugoslavo, ante las muy fundadas dudas de ganar pronto unas elecciones generales, optó por conquistar aquellos territorios en los que tenía mayores posibilidades de vencer (v.gr. Andalucía, Extremadura o Asturias). La derecha porque quería, a toda costa, diluir en la generalización las inevitables autonomías catalana y vasca. Los nacionalistas, especialmente los catalanes, porque, aun reivindicando su especificidad, temían ser excepción. En el fondo, en el catalanismo pesó más el legado de Almirall que la herencia de Prat. Todos porque consciente o inconscientemente vieron en la generalización del sistema autonómico una forma de diseminación de los oficios y beneficios propios del poder público, capaz de generar nuevas lealtades al nuevo régimen constitucional. Se repetía así, a cargo del Estado, lo que Mendizábal había intentado muchos años atrás, a cuenta de los bienes eclesiásticos. Un conocimiento muy deficiente del derecho y la práctica comparados, y una ingenua cuando no ignara oposición de supuesta racionalidad constitucional al historicismo, capaz de confundir a Savigny con De Mestre, hizo el resto.

El resultado fue doble. Por una parte, las autonomías se configuraron institucional y competencialmente sobre el modelo catalán. Incluso, a la hora de negociar el Estatuto de Autonomía del País Vasco, se forzó al nacionalismo a seguir en gran medida el modelo catalán abandonando su propuesta original de una confederación interprovincial de los Territorios Históricos. ¡Juzgue el lector cuál de los dos modelos es más protoestatal! Por otro lado, las asimetrías incoadas en la Constitución de 1978 se diluyeron en la generalización del sistema, incluso de la potestad legislativa autonómica, a la vez que las autonomías concebidas como eminentemente políticas, al pasar de dos o tres a diecisiete, suscitaron comprensibles temores y se intentó “administrativizarlas”. Si el Tribunal Constitucional frustró

el primer intento en tal sentido al declarar inconstitucional la LOAPA en Sentencia 76/1983, su ulterior jurisprudencia avaló después esta política, como la doctrina ha reconocido.

Pasado un cuarto de siglo, el balance de tal proceso ofrece luces y sombras. A mi juicio, entre las primeras, la principal ha sido la recuperación de identidades siempre latentes, pero a punto de asfixia, bajo la unificación forzada, primero por el absolutismo y después por el Estado liberal. En tal sentido el caso valenciano es el mejor ejemplo de ello. Y entre las segundas no es la menor la permanente inestabilidad de un sistema que viene grande a la mayor parte de las regiones españolas, queda chico a las comunidades de incuestionable identidad, vocación y aspiraciones nacionales y cuya innecesaria rigidez le impide ajustarse, como la piel al cuerpo, a las necesidades muy diversas de territorios muy diferentes: ¿Cómo tratar eficazmente por igual a Cuenca y Lanzarote a efectos de delegación de competencias?

Pero lo que es incuestionable es que el sistema autonómico ha arraigado en España al generar clases políticas no ya provincianas sino, en el mejor sentido del término, provinciales y territorializando el gasto. La periferia es hoy ya más relevante que el centro en la política española. La opinión pública conoce y valora —positiva o negativamente— más a un dirigente autonómico que a un Ministro del Gobierno y, en muchos casos los poderes y recursos de estos son inferiores a los de aquellos. El sistema no tiene vuelta atrás y sus consecuencias son ineludibles.

Sin embargo, cualesquiera que sean las virtudes y vicios de nuestra Constitución, lo cierto es que la única parte de la misma objeto de tensiones y sometida a permanente discusión es el Título VIII, referente a las autonomías y cuanto con ello se conecta (art. 2, disposiciones adicionales e, incluso, Senado), ya sea para defender su intangibilidad, ya sea para propugnar su reforma. Y ello tanto en foro político como en el jurisdiccional o académico. Ni la doctrina es concorde a la hora de abordar la cuestión autonómica ni la jurisprudencia pacífica, ni las fuerzas políticas son capaces de consensuar el diagnóstico ni el tratamiento del problema.

Es en éste panorama donde se plantean la revisión de muchos e importantes Estatutos de Autonomía y la propia reforma de la Constitución. La respuesta que a ello se dé, dependerá de la posición que se adopte ante las siguientes cuestiones, en apariencia abstrusas, pero de inmensa importancia práctica. Parodiando una frase famosa, cabe decir que sin teoría autonómica nunca habrá proceso autonómico satisfactorio.

Primero. ¿La autonomía es una consecuencia de la democracia y pretende garantizar la igualdad de los ciudadanos y su participación democrática o pretende expresar y desarrollar una identidad diferente? Lo primero lleva a la homogeneidad y simetría de las Comunidades Autónomas y lo segundo a su asimetría institucional, competencial y simbólica. Más aún, la primera opción conduce a desarrollar los factores competenciales y poner el acento en lo administrativo. La segunda a potenciar lo político y muy especialmente lo simbólico, porque se trata de satisfacer afectos y la única manera de manejarlos es el símbolo. Instituciones y competencias tienen así

importancia no por sí mismas sino por su halo simbólico ¿La insistencia valenciana en recuperar un derecho civil propio no es buen ejemplo de ello? Y ni que decir tiene que esta versión en nada prejuzga la igualdad ciudadana ni tiene porque disminuir, antes al contrario, la solidaridad interregional. Pero una cosa es que la solidaridad sirva de instrumento, necesariamente transitorio para superar desigualdades y otra que la identidad propia se afirme y garantice como un valor permanente.

Segundo. ¿Sobre qué bases reformar el sistema autonómico? Sin duda la experiencia práctica y las circunstancias sobrevenidas a lo largo de un cuarto de siglo aconsejan profundas revisiones de la materia. Desde la deseable constitucionalización de conferencias de Presidentes y consejeros autonómicos cuya convocatoria, desarrollo y conclusiones no queden, como ahora es el caso, al arbitrio del Gobierno estatal, hasta la proyección autonómica en la Unión Europea cuando allí se trata de materias de interés y competencia de las respectivas Comunidades. Las relaciones transfronterizas, tan favorables al interés español es otro ejemplo de la necesaria superación, en parte ya apuntada por el propio Tribunal Constitucional, del rígido monopolio de las relaciones exteriores por parte del Estado según el artículo 149.1.3.^a de la Constitución. Pero, junto a estas reformas de carácter general, aunque con consecuencias ya asimétricas, porque ni la situación geográfica ni las producciones agrarias, por poner dos ejemplos, son generalizables, es preciso responder a otras asimetrías de calado afectivo aún mayor. Asimetrías netamente políticas, pero que cabe incardinar en hechos diferenciales de relieve constitucional, como la lengua propia (art. 3 de la Constitución), el derecho privado propio (art. 149.1.8.^a de la Constitución) y los derechos históricos (disposiciones adicional primera y transitoria tercera).

La interpretación sistemática de los textos y la toma en consideración de todos estos factores permitiría acuñar una asimetría entre las identidades históricas y las demás, cualesquiera que puedan ser las diferencias entre ellas mismas.

Tercero. ¿Cómo plasmar las asimetrías? Primero simbólicamente, si una temprana e imprudente generalización de símbolos clásicos y denominaciones estatutarias ha privado de valor identificatorio a lo que se ha hecho común, las instituciones ofrecen materia prima para simbolizar. En efecto, es absurda y muy costosa en términos de economía, de energía social y recursos humanos, la reiteración, antes denunciada, de instituciones y no es menos absurda la homogeneidad de nuestro sistema local a lo largo de toda la península. Una reducción de instituciones que dejara a salvo las que en alguna comunidad tienen especial arraigo y que muestran su singularidad y la heterogeneidad de la estructura provincial y municipal, tendría, además de una mayor funcionalidad, un halo simbólico diferenciador.

Otro tanto cabe hacer en cuanto a las competencias, porque los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes justifican competencias diferentes. Así, por ejemplo, la lengua propia justifica competencias culturales y educativas plenas y su correspondiente proyección exterior. Y las competencias requieren financiación. Esa poda institucional no depende de la

Constitución sino de los Estatutos de Autonomía, para cuya conveniente reforma es preciso sustituir la emulación entre los diversos barones territoriales de los grandes partidos por la deseable disciplina y coherencia que tantas veces los partidos vienen ejerciendo en cuestiones de menor interés nacional.

Y, en fin, la diferencia debe tener un reflejo constitucional, porque los derechos históricos, justificarían construir una relación paccionada entre sus titulares y el Estado, como la que ya se reconoce en el Amejoramiento del Fuero de Navarra de 1983, y después tomarla en serio, por ejemplo, al limitar la extensión de las bases o al interpretar lo que se entiende por unidad de mercado. Una relación que mediante un sistema de garantías recíprocas, eliminaría el unilateralismo en las decisiones, satisfaría la reivindicación de la diferencia y, a la vez, aseguraría al Estado frente a reivindicaciones paraconstitucionales. Eso es de verdad lealtad constitucional.

II

ESTUDIOS

El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. ENCUADRE DEL TEMA.—II. SOBRE EL CONTROL COMO FUNCIÓN PARLAMENTARIA.—III. DOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO: PREGUNTAS E INTERPELACIONES.—IV. ¿ESTÁ EL GOBIERNO EN FUNCIONES EXONERADO DEL CONTROL?—V. RECAPITULACIÓN FINAL.

RESUMEN

Desde las elecciones de mayo de 2015 hemos vivido un período de incertidumbre en el que el Gobierno ha actuado en funciones, período en el que se ha negado a comparecer ante las Cámaras, especialmente ante el Congreso de los Diputados, aduciendo que al estar en funciones no debe someterse al control parlamentario. El control es la principal función de los Parlamentos. En el presente artículo se analiza la situación creada y se aportan algunas reflexiones respecto a la función de control.

PALABRAS CLAVE: *Constitución de 1978, control parlamentario, Gobierno en funciones.*

ABSTRACT

Since the elections of May 2015 we have experienced a period of uncertainty about the performance of the functions of the outgoing Government, during which they

* Profesora Propia Ordinaria de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho (ICADE). Universidad Pontificia Comillas.

have refused to appear before the Chambers, especially in the Congress of Deputies, saying that they will not be subject to parliamentary scrutiny about political control. Control is the main function of the modern Parliament. This article analyzes the situation created and some reflections are given relative to the control function.

KEYWORDS: *Constitution of 1978, parliamentary control, outgoing government.*

I. ENCUADRE DEL TEMA

Desde la aprobación de la Constitución de 1978 hemos asistido a un complejo proceso de investidura del Presidente, pues desde que se celebraron las elecciones el 20 de diciembre de 2015 hasta el 29 de octubre del 2016, en el Congreso de los Diputados no se ha conseguido un acuerdo en virtud del cual se pudiera formar una mayoría suficiente que permitiera, según las previsiones del artículo 99 CE, otorgar la confianza a un candidato a la presidencia, procediéndose así a la formación de Gobierno.

Es evidente que nuestra Constitución intenta garantizar, con el procedimiento de investidura, por una parte, la posibilidad de que el Gobierno tenga estabilidad, exigiéndose mayoría absoluta en primera votación, pero, por otra parte, la pretensión de que los candidatos busquen apoyos en el Congreso y, en su caso, consigan acuerdos para obtener en segunda votación la mayoría simple. Si esto no es así, en aras de evitar vacíos de poder y previsiblemente conflictos, se apela al electorado disolviendo las Cámaras y convocando elecciones generales.

Es cierto que hasta ahora las previsiones constitucionales al respecto, esto es básicamente las contenidas en el artículo 99 CE, nos habían hecho acostumbrarnos a procesos de investidura en los que los candidatos propuestos obtenían el apoyo parlamentario suficiente en primera votación con mayoría absoluta, o a lo más, en algunos casos, lo obtenían en una segunda votación, con mayoría simple. De esta manera, en el caso de la formación del Gobierno de España es inédita aún la propuesta de un segundo candidato, como lo era el supuesto de disolución de las Cortes, hasta que las Cámaras elegidas el 20 de diciembre de 2015 se disolvieron por Decreto del 3 de mayo de 2016, celebrándose nuevas elecciones el 26 de junio del mismo año.

Este largo período de tiempo sin que el Congreso otorgara su confianza a un Presidente ha supuesto que, desde la aprobación de la Constitución, sea la primera ocasión en que durante más de diez meses (314 días, del 21 de diciembre de 2015 hasta el 31 de octubre de 2016) hayamos tenido un Gobierno cesante o en funciones, por lo que han surgido algunas incertidumbres sobre las actividades que un Gobierno cesante o en funciones puede o debe y, consecuentemente, no puede o no debe realizar.

Señala el artículo 101.1 CE cuales son los supuestos de cese del Gobierno: “El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los

casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente”. Y añade el apartado 2 del mismo precepto que “el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”. No obstante, hasta ahí llega la regulación, pues la Constitución no hace referencia a la situación jurídica o política del Gobierno cesante, como tampoco lo hacen Constituciones de nuestro entorno¹.

Esta falta de regulación constitucional en un aspecto de tanta relevancia constitucional y política, se subsanó, aunque a través de legislación ordinaria, mediante el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante LG), que establece la regulación del Gobierno en funciones refiriéndose, especialmente, a las limitaciones de sus facultades hasta que haya un nuevo Gobierno². Así, el artículo 21.3 LG dispone que el Gobierno en funciones “facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo”. En cuanto a los límites, el mismo apartado advierte que el Gobierno en funciones “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 exprese así lo justifique, cualesquiera otras medidas”³.

Además el artículo 21.4 LG señala que el Presidente del Gobierno no podrá ejercer las facultades de “proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales, plantear la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo”. En lo

¹ En general los textos constitucionales hacen referencia a que el Gobierno en funciones seguirá con los asuntos de trámite u ordinarios hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Otro país con experiencia en estas situaciones de inestabilidad es Italia, hasta el punto que los italianos han acuñado el dicho “Senza Governo funzionamo meglio (sin Gobierno funcionamos mejor)”. Paradigmático fue hace unos años el caso belga, pues desde junio de 2010 hasta el 6 de diciembre de 2011, transcurrieron 541 días de Gobierno en funciones. Situaciones similares se vivieron en Moldavia (528 días entre 2015 y 2016), Camboya (entre 2003 y 2004, 343 días), en Irak (en el año 2009, 249 días) y en los Países Bajos (en el año 1977, 207 días).

² Sobre la regulación contenida en la Ley del Gobierno acerca de las actividades del Gobierno en funciones planteó hace años Pérez Tremps alguna duda puesto que señalaba: “no existe en la Norma Fundamental ninguna base normativa que permita restringir legalmente las competencias que la propia Constitución reconoce al Gobierno; es más, la figura del Gobierno cesante está expresamente recogida en el artículo 101.2 de la Constitución para señalar que sigue en funciones, pero sin recortar o limitar el alcance de esas funciones. Es cierto, y cualquier jurista o persona con sensibilidad política lo sabe, que en un régimen parlamentario, desaparecida la relación de confianza, el Gobierno en funciones debe moderar el alcance de su actuación para no subvertir los principios mismos del sistema parlamentario y democrático”. Y ponía además dos ejemplos cercanos a la realidad que nos encontramos en 2016: la necesidad de aprobar unos Presupuestos Generales o la de aprobar una Ley Orgánica de las previstas en el artículo 93 CE en relación con la Unión Europea. Vid. PÉREZ TREMPs, P., “Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno: apostillas al Proyecto de Ley del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, núms. 246/247, 1997, p. 111.

³ Es importante tener en cuenta el alcance de lo que la Ley del Gobierno señala. En este sentido, “el Gobierno cesante sólo puede actuar en el momento en que una causa razonablemente objetivable requiera con urgencia la adopción de medidas tendentes a conjurar el daño para el interés general que, de otro modo puede surgir”: NARANJO DE LA CRUZ, R., “El ámbito funcional del Gobierno cesante”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol*, núms. 36/37, 2001, p. 29.

referente a las facultades del Gobierno en funciones el artículo 21.5 LG señala que no podrá “aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado o presentar proyectos de Ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado”. Finalmente señala el artículo 21.6 LG que “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”.

Efectivamente llegados a este momento de nuestra historia constitucional estamos pasando por un tiempo incierto. Necesitamos de un Gobierno estable que pueda enfrentarse a retos importantes, retos que pueden llegar pronto y a los que hay que dar soluciones duraderas y satisfactorias en la defensa del Estado de Derecho. Los inicios de la XI y de la XII Legislaturas se han caracterizado por la fragmentación política en la composición del Congreso de los Diputados, lo que ha puesto de manifiesto algunas lagunas, no sólo en el proceso de investidura del Presidente del Gobierno, sino también acerca del Gobierno en funciones, y se ha generado una cierta desconfianza en la labor desarrollada por el Gobierno en este período⁴.

Si la situación hubiera continuado hubiéramos estado nuevamente abocados a una disolución y le hubiera correspondido al Rey disolver las Cortes y convocar las elecciones, con el refrendo de la Presidenta del Congreso de los Diputados, tal como señala el artículo 99.5 CE, que además previamente informaría al Presidente del Senado (art. 172 RCD). Con este final del proceso de investidura se hubiera podido romper una situación de paralización, con un Gobierno en funciones, “que podría alargarse indefinidamente”, puesto que la disolución de ambas Cámaras adquiere sentido, dado que la “importancia del conflicto”, justificaría la intervención del electorado para la elección del órgano que representa la soberanía popular⁵.

En esta línea la Constitución española de 1978 distribuye, entre distintos órganos de poder, las potestades constitucionales, estableciendo un equilibrio fundamentado, en último término, en la idea de balances y contrapesos. Un marco que requiere para el funcionamiento regular de las instituciones, tanto el cumplimiento de las competencias propias como el respeto al ejercicio de las funciones de los otros órganos, es decir, el sometimiento al reparto competencial establecido en la propia Constitución.

Cuando el funcionamiento regular de las instituciones no es posible es cuando se producen los conflictos y los desacuerdos. La larga situación de provisionalidad del Gobierno ha supuesto también un tiempo de impasse para las Cortes Generales. A lo largo de la XI Legislatura (iniciada el 13 de

⁴ “La heterogeneidad y ambigüedad de las funciones encomendadas al órgano gubernamental en el régimen parlamentario y, paralelamente, la reducción de los mecanismos de control sobre aquél una vez rota la relación de confianza, es lo que ha generado una corriente de desconfianza hacia los Gobiernos en funciones”: ÁLVAREZ CONDE, E., “El Gobierno en funciones”, en *Documentación Administrativa*, núms. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, p. 197.

⁵ BAR CENDÓN, A., *El Presidente del Gobierno en España: encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, 1983, pp. 159-160. Aunque la doctrina es mayoritaria en considerar inadecuada la disolución del Senado también hay autores que defienden la disolución conjunta. Vid. los citados por REVENGA SÁNCHEZ, M., *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1988, p. 40 y 41.

enero de 2016 y finalizada el 3 de mayo del mismo año) se han presentado algunas iniciativas, pero la polémica surgió en relación al ejercicio por parte de las Cortes, especialmente del Congreso, de la función de control, con la negativa por parte de algún Ministro en acudir a la Cámara y el planteamiento de un conflicto entre órganos constitucionales, entre el Congreso y el Gobierno, ante el Tribunal Constitucional. Trataremos más adelante de nuevo esto, pues es interesante un análisis previo del control como función parlamentaria, de dos tipos de control ordinario como son las preguntas y las interpelaciones que se prevén en nuestro sistema constitucional, para aportar algo de luz sobre si un Gobierno en funciones, puede ser sometido al control parlamentario.

II. SOBRE EL CONTROL COMO FUNCIÓN PARLAMENTARIA

En la Constitución, la democracia se establece como principio, de manera que el pueblo está representado por las Cortes Generales, compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado como señala el artículo 66.1 CE, con prohibición expresa del mandato imperativo, aun cuando el mandato representativo, está hoy en crisis en los modernos Estados de partidos⁶. Bien es cierto que la democracia representativa ha ido consolidando el protagonismo casi exclusivo de los partidos. El protagonismo de los partidos políticos ha sido notorio a lo largo de estos años de democracia, puesto que desde los debates constituyentes quedó claro que la nueva democracia iba a asentarse sobre el pluralismo político que expresan los partidos, que han ido ganando terreno de modo paulatino⁷. En la actualidad, tanto en el orden político como en el orden social, el papel que juegan los partidos es consecuencia de la propia evolución del sistema de partidos, aunque hay que tener en cuenta que la relación entre Estado y partidos políticos ha sido históricamente conflictiva e incluso los partidos han tenido un papel protagonista en la crisis del parlamentarismo que se produjo en la primera mitad del siglo XX y que, en cierto modo, ha resurgido en las últimas décadas⁸.

⁶ Vid. TORRES DEL MORAL, A., *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Madrid, 1991, en especial las pp. 335- 361.

⁷ Así, la elaboración de la Constitución española de 1978, y el propio texto, ponen de relieve un auténtico movimiento pendular, en el que los partidos -negados durante el franquismo- pretendieron convertirse en los exclusivos cauces de participación ciudadana": FERNÁNDEZ SARASOLA, I., "La idea de partido político en la España del siglo XX", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77, mayo- agosto 2006, p. 101.

⁸ Ejemplo paradigmático de esta afirmación es lo que ha sucedido en Francia donde "el régimen político instaurado en la V República supuso el paso de un modelo tradicional de naturaleza parlamentaria a un modelo presidencial, convirtiendo el clásico parlamentarismo, tal y como comentamos, en una forma mixta de Gobierno que además se adecuaba perfectamente a las necesidades de superación de un modelo en crisis que, entre otras circunstancias, buscaba superar un multipartidismo que no permitía Gobiernos estables": DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. y CORREAS SOSA, I., "Cincuenta años de presidencialismo en Europa: la evolución del semipresidencialismo de la V República francesa", en *Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núms. 83-84, 2,

Así, la profundización en el principio democrático que tuvo lugar a partir de la segunda postguerra europea, movió a una evolución del constitucionalismo que exigió como única forma de legitimación del poder la que emana de unas elecciones democráticas transparentes. La participación política se convierte, en consecuencia, en un derecho fundamental del ciudadano y, paralelamente, en la base del Estado. Se instaura así una nueva concepción del poder que se generaliza en los Estados occidentales, y que vincula el sometimiento del poder público a la ley, al ideal de una democracia de carácter fundamentalmente representativo. De este modo, tal como sucedió en España con la Constitución de 1978, se forja un nuevo Estado en el que se establecen controles para el ejercicio del poder público, que se ejerce mediante un equilibrio de órganos con atribuciones propias.

El Estado democrático tal y como lo define nuestra Constitución, y también la práctica totalidad de las Constituciones de nuestro entorno, se ha fundamentado en su carácter sustancialmente representativo, de manera que la participación de los ciudadanos se produce a través de unas elecciones generales que se celebran cada cierto período de tiempo (cada cuatro años, en el caso de España, si no hay disolución anticipada) en las que se eligen a los representantes de los ciudadanos que ocuparán los correspondientes escaños del Parlamento. Tal primacía de la democracia representativa ha venido tradicionalmente sustentada, entre otros argumentos, en la inviabilidad de la democracia directa en la mayoría de Estados⁹.

El sistema parlamentario que nuestra Constitución crea se asienta sobre la doble confianza de Cortes y Gobierno. Así, desde su origen, a partir de la investidura del Presidente del Gobierno, regulada en el artículo 99 CE, el ejecutivo debe contar con la confianza del Congreso de los Diputados para existir como tal. Además el Gobierno ha de seguir contando a lo largo de todo su mandato de la confianza parlamentaria, puesto que las Cortes controlan políticamente al Gobierno y garantizan, en su faceta de impulso político, que se respete el pluralismo. Este pluralismo significa, en el ámbito parlamentario, garantía de participación en la función de control y en las restantes competencias de los Grupos parlamentarios, al margen del número de sus miembros. En este sentido, las Cortes Generales se encargan de marcar los límites, condicionar y controlar la actuación del Gobierno.

El planteamiento que nos ocupa necesita, sin embargo, ser matizado. Han pasado las épocas en que Parlamento y Gobierno estaban en lucha por detentar el poder y como señala TUDELA “hoy el Parlamento es escenario donde se representan los conflictos y las decisiones, pero no forjador de las mismas” y continúa “en la actualidad la dialéctica se plantea entre mayoría y minoría. La primera apoya al Gobierno sin cuestionarlo y, la segunda,

2011 (Ejemplar dedicado a: Especial 50 Aniversario ICADE. Derecho), p. 401. Vid. también sobre esta cuestión MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F., “La reforma de la Constitución francesa en los aspectos relativos al control parlamentario”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núms. 34-35, 2008, pp. 301-311.

⁹ Sobre este tema vid. ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., “La democracia ante los avances de la tecnología: una perspectiva de Derecho constitucional”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 82, 2011, pp. 283-312.

se coloca políticamente como oposición, apoyando o no al Gobierno y ejerciendo la función de control, no como actividad parlamentaria, sino exclusivamente como resultado del enfrentamiento político que existe”¹⁰. Creemos que esta descripción también expresa un sentimiento generalizado sobre la dudosa eficacia del control. En este punto se confunde el objetivo que tiene la función de control, que prevé el texto constitucional, con el sentido que tiene la exigencia de responsabilidad política. La primera tiene una finalidad que no produce ningún efecto a corto plazo. La segunda tiene efectos jurídicos marcados por la misma Constitución y, por lo tanto, puede afectar a la existencia y permanencia del Gobierno.

Evidentemente en este punto, hay que tener en cuenta que las Cortes ejercen las funciones que la Constitución les otorga que en cierta medida son menos relevantes que las que se confieren al Gobierno en el artículo 97 CE: “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes”. De ahí la importancia del control, puesto que las atribuciones del Gobierno especialmente la relativa a dirección de política interior y exterior supone situarle en el papel más relevante de todo el sistema.

Sobre el concepto de control y sobre lo que es y no es el control parlamentario del Gobierno se ha escrito mucho y desde distintas perspectivas. Señala SANTAOLALLA que “el control constituye una actividad que un sujeto (controlante) ejerce sobre otro (controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario”¹¹.

En definitiva, “control” es la actividad del Parlamento encaminada a supervisar la gestión gubernamental con objeto de verificar el cumplimiento y desarrollo de la Constitución y de las leyes, de comprobar la adecuación de la actuación del Gobierno al programa político que el Presidente sometió a la aprobación de la Cámara en la sesión de investidura e incluso la posibilidad de instar, en su caso, al Gobierno a rectificar su actuación cuando ésta no se ajuste a los parámetros indicados. Se trata de una función que corresponde a las Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado, a diferencia de la exigencia de la responsabilidad política, que se confiere con exclusividad al Congreso.

Así, el control parlamentario es lógica consecuencia de la existencia de una relación básica que liga de forma directa e inexcusable al Gobierno con el Parlamento en el régimen parlamentario. Es fruto del principio en virtud del cual la actividad del Gobierno descansa en la confianza parlamentaria,

¹⁰ TUDELA ARANDA, J., “La renovación de la función parlamentaria de control”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, p. 76.

¹¹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1990, pp. 240 y 241.

de que precisa de una mayoría en el Congreso para existir, y, consecuentemente, está sometido a responsabilidad política¹².

Generalizada es la opinión en este punto, tanto de la doctrina como del sentir ciudadano, que en la relación Gobierno Parlamento, se ha producido un cambio notable en virtud del cual también se incorpora a la función de control la dialéctica mayoría y oposición. Así la mayoría aprovecha el ejercicio de la función de control para permitir el lucimiento del Gobierno y el control que ejerce la oposición queda en ocasiones vacío de contenido por ser ésta minoritaria. Esta afirmación, que como digo es reiterada en numerosas ocasiones, puede empezar a ser incierta en el momento en que el Gobierno tenga un apoyo minoritario en las Cortes y sea sometido al control por una auténtica oposición¹³.

El principio democrático debe permitir que en el ejercicio del control se garantice el debate público, así como el conocimiento de los asuntos públicos. Pendiente queda en nuestro sistema determinar el papel que debe jugar la oposición, papel probablemente esencial en el futuro¹⁴.

Los instrumentos de control político ordinario se atribuyen a ambas Cámaras por igual, pero algunos de ellos se confieren con exclusividad al Congreso de los Diputados. Estos últimos los podemos clasificar en cuatro grupos. En primer lugar, en relación a la actividad legislativa encontramos la intervención del Congreso en la convalidación o derogación de los Decretos Leyes dictados por el Gobierno (art. 86 CE). En segundo lugar, la autorización previa para la realización de Tratados Internacionales (art. 94.1 CE). En tercer lugar, la intervención del Congreso en las declaraciones de los estados de excepción y sitio (art. 116.3 y 4 CE). Y en último lugar, la autorización previa del Congreso para la celebración de un referéndum de carácter consultivo (art. 94 CE).

Todas estas actividades que lleva a cabo con exclusividad el Pleno del Congreso de los Diputados se encuadran en la función de control al Gobierno, y manifiestan nuestro bicameralismo imperfecto. Incluso en este punto es necesario distinguir, además, entre los controles ordinarios que se desarrollan a lo largo de toda la legislatura, el control que se ejerce sobre el programa político del Presidente en la sesión de investidura y los con-

¹² SÁNCHEZ DE DIOS, M., "La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno", en *Política y Sociedad*, núm. 20, 1995, p. 36.

¹³ "Así, la minoría, a través del control, no sólo podrá velar por el interés general, del que es tan portador como la mayoría, sino que podrá poner de manifiesto sus principios programáticos para que el Gobierno-mayoría lo pueda tomar en cuenta (*control-influencia*), además de su virtualidad para influir en electorado. Cuando, por el contrario, los mecanismos de control se dejan en manos de la mayoría que apoya al Gobierno, el control puede distorsionarse, convirtiéndose en un instrumento que sirva para que la mayoría se «perpetúe» en el poder. En efecto, la mayoría puede utilizar el control sólo con el objetivo de brindar al Gobierno un foro público exculpatorio (lo que podría denominarse un *control-publicidad*), alterando las funciones naturales del control (inspección, enjuiciamiento y adopción de medidas correctoras o ratificadoras)": FERNÁNDEZ SARASOLA, I., "El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 60, Septiembre-Diciembre 2000, p. 100.

¹⁴ Interesante en este punto el trabajo de SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., *La oposición parlamentaria*, Madrid, 1997, en especial en cuanto al concepto de oposición las pp. 29-33.

troles con sanción al Gobierno “que pueden implicar incluso el cese del Gobierno”¹⁵. Así, además de la función de control ordinaria, la Constitución crea dos figuras parlamentarias que culminan la relación Congreso-Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza, que suelen vincularse a la exigencia de responsabilidad política del Gobierno¹⁶.

También están adquiriendo relevancia en el ámbito del control parlamentario tanto la comprobación de la eficacia y eficiencia de la labor legislativa, como el cumplimiento por parte del Gobierno del desarrollo de las políticas públicas, vinculando además ambos aspectos con la exigencia de transparencia, que supone un incremento en la información que transmiten los poderes públicos y por ende un incremento también en los controles¹⁷.

III. DOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO: PREGUNTAS E INTERPELACIONES

Nos detendremos ahora con exclusividad en dos de los instrumentos reglamentarios de control político a disposición de las Cortes, las preguntas y las interpelaciones, que son los que se han cuestionado en el tiempo en el que el Gobierno ha estado actuando en funciones. Algunas posiciones doctrinales niegan que preguntas e interpelaciones tengan carácter de medios de control parlamentario, pues no conllevan sanción sobre la actividad gubernamental, por lo que son instrumentos de “información (o, si se prefiere, de inspección o fiscalización) de alcance polivalente”¹⁸.

Ineludible al planteamiento de las preguntas parlamentarias e incluso de las interpelaciones es el derecho de información, regulado en el artículo 109 CE, y en los arts. 7 del Reglamento del Congreso (en adelante RCD) y 49 del Reglamento del Senado (en adelante RS). La autonomía parlamentaria, principio que garantiza la independencia de las Cortes, supone que ambas Cámaras, mejor dicho, los parlamentarios individualmente de ambas Cámaras, están facultados para solicitar al Gobierno información sobre los asuntos públicos así como reclamar la presencia de sus miembros en las sedes parlamentarias, bien en Pleno, bien compareciendo en Comisión. Y esta materia es esencial en un sistema parlamentario, como el nuestro, pues son las Cortes Generales las que, como representantes del pueblo es-

¹⁵ ALONSO DE ANTONIO, J. A. y ALONSO DE ANTONIO, A. L., *Introducción al Derecho Parlamentario*, Madrid, 2002, p. 200.

¹⁶ Sobre este tema vid. el trabajo de MELLADO PRADO, P., *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, 1988.

¹⁷ Sobre el estudio de los instrumentos “no tradicionales de ejercicio de la función de control vid. TUDELA ARANDA, J., *op. cit.*, pp. 90-97. También interesante el análisis que realiza GONZÁLEZ DEL CAMPO, L., “Parlamento y políticas públicas: procedimientos parlamentarios de evaluación e impulso”, en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 23, pp. 87-111.

¹⁸ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario*, cit., p. 425. Vid sobre las diferentes doctrinas acerca de la naturaleza jurídica de preguntas e interpelaciones SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *El parlamento y sus instrumentos de información: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, 1982, pp. 19-37.

pañol, utilizan determinados procedimientos que se recogen constitucionalmente para supervisar o vigilar que la labor del Gobierno se adecua a la voluntad del legislativo, pudiendo éste en último extremo y a través de esa labor vigilante llegar a provocar su cese.

Evidentemente, podemos estar de acuerdo en que como medios de control, las preguntas y las interpelaciones están carentes de consecuencias, salvando la que creemos importante: permitir conocer la actividad del Gobierno en toda su extensión. También se ha puesto de manifiesto que “el término control adolece... de una considerable equivocidad, que autoriza todos los usos que de él se hacen”¹⁹. Sobre este punto volveremos pues nos permitirá argumentar la necesidad de que el Gobierno en funciones informe a las Cortes de su actuar.

En cualquier caso, el control supone un seguimiento continuado de la actividad del Gobierno, a la vez que implica también la intención de influir en la propia actuación gubernamental. En todos los casos, el control requiere información. Para poder enjuiciar una actuación hay que saber en qué ha consistido ésta, en qué circunstancias se ha desarrollado y que otras posibilidades de actuación existía. Ambas funciones, la de control y la informativa, son auxiliares, en tanto se cubren con los mismos procedimientos parlamentarios. La diferencia básica entre ambas está en los criterios de utilización: la informativa se destina a la vigilancia y conocimiento de la labor gubernamental, mientras que el control aporta una visión crítica de los asuntos cuestionados. La intención del texto Constitucional es clara a la hora de separar la obtención de la información, que es una facultad de las Cámaras en virtud del mencionado artículo 109 CE, del sometimiento de los miembros del Gobierno a las preguntas y a las interpelaciones en base al artículo 111 CE²⁰.

Las preguntas suponen la facultad de diputados y senadores para plantear cuestiones al Gobierno, en Pleno o en Comisión (arts. 185 a 190 RCD y arts. 160 a 169 RS). Según el artículo 187 RCD las preguntas se formulan por escrito, pero se debe hacer constar si la respuesta se pide por escrito o si por el contrario se solicita una respuesta oral. En este último caso, debe constar si basta la respuesta en el seno de la Comisión o si se exige la presencia en el Pleno del miembro del Gobierno, Presidente o Ministro, que ha sido preguntado. En todos los casos, la admisión o no de las preguntas depende de la Mesa del Congreso de los Diputados. La situación en el Senado es semejante, clasificándose las preguntas en orales y escritas, en virtud del tipo de respuesta que se exija y que depende únicamente de la voluntad del parlamentario que ha formulado la pregunta (arts. 160 -169 RS).

Constituyen uno de los medios de control típico y habitual del régimen parlamentario y consisten en la petición de respuesta del Gobierno surgida de una duda sobre una actividad o una omisión del ejecutivo. De ahí, que

¹⁹ RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid 1997, p. 206.

²⁰ Esta es la línea señalada por GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, 1995, pp. 144-147.

se establezca que las preguntas tienen una clara intencionalidad política, pues pretenden señalar alguna deficiencia en la actividad gubernamental, en aquellas cuestiones de su responsabilidad. En este sentido, las preguntas son “instrumentos de inspección o información ya que permiten conocer, comprobar o fiscalizar una determinada realidad”²¹. Las preguntas con respuesta oral permiten un debate a dos entre el miembro del Gobierno preguntado y en su caso, el diputado que plantea la pregunta y supone “una medida de control del Gobierno de repercusión pública”²².

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones en relación a las preguntas como actividad de control, así ha señalado: “No cabe duda alguna de que la facultad de formular preguntas al... Gobierno y a sus miembros, corresponde a los diputados... y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar... y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”²³.

Las interpelaciones, segundo de los instrumentos de control al que nos vamos a referir, corresponden a diputados y a Grupos parlamentarios en el Congreso y a senadores en la Cámara Alta. Sólo se sustancian en Pleno y podrán versar sobre los motivos o propósitos de la política del Gobierno en cuestiones de política general, por lo que pueden ser formuladas al Gobierno en su conjunto o a cualquiera de sus miembros individualmente. Tal como vimos en el caso de las preguntas, corresponde a las respectivas Mesas el trámite de admisibilidad, aunque en este caso se podrá inadmitir aquella interpelación “que tenga un objeto ajeno a la política general del ejecutivo”²⁴. Esto significa que la Mesa no se limitará al estudio formal de la interpelación, sino que atenderá a su contenido material.

Pueden dar lugar a una moción (arts. 180 a 184 RCD y arts. 170 a 173 RS), que consiste en el planteamiento de un debate parlamentario sobre algún aspecto de la política del Gobierno con objeto de que éste manifieste cuál es su enfoque sobre el argumento debatido, lo cual puede conducir a que la Cámara a su vez emita un juicio valorativo sobre la posición y la actuación del Gobierno. En este sentido, la interpelación va dirigida a que la Cámara forme un juicio político sobre un aspecto global de la actividad del Gobierno, juicio que, en su caso, puede ser manifestado en una moción al término del debate.

Una vez presentada por escrito, la Mesa de la Cámara decide sobre su admisibilidad, conforme a lo que hemos señalado, e inclusión en el orden del día, con el mismo procedimiento estudiado en el caso de las preguntas. La interpelación ha de contestarse personalmente por los miembros del

²¹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *El parlamento y sus instrumentos de información...*, cit., p. 40.

²² SERRA CRISTÓBAL, R., “Pequeñas minorías y control parlamentario”, en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 21, p. 111.

²³ STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 4.

²⁴ GARCÍA MORILLO, J., *op. cit.*, p. 173.

Gobierno, sin que quepa sustitución alguna. Si el interpelante no queda satisfecho con la respuesta puede presentar una moción, que supone una resolución de la Cámara dirigida al Gobierno manifestándole su descontento sobre la actuación gubernamental. Con ocasión de la votación de la moción puede tener lugar otro debate, o al menos una intervención de los representantes de cada grupo parlamentario. Esto supone una clara diferencia con respecto a las preguntas, puesto que “la relevancia de la materia tratada suele provocar el deseo de otros (...) de expresar su posición al respecto, y de ahí que resulte lógico que puedan darse otros turnos de palabra”²⁵.

Sin embargo, aunque la moción resulte una condena al Gobierno o a su política, éste no queda por ello obligado a dimitir. Lo habitual es que la moción consecuencia de una interpelación sirva tan sólo para provocar un debate político sobre algún aspecto importante de la política gubernamental y obtener por parte de los que la hayan provocado una repercusión en la opinión pública. En este sentido, la “carencia de efectos jurídicos vinculante no priva a las mociones (...) de su carácter de instrumentos de control, en cuanto supone una «conminación» política (aunque no jurídica), y un instrumento de presión gubernamental indirecta a través de la opinión pública”²⁶.

IV. ¿ESTÁ EL GOBIERNO EN FUNCIONES EXONERADO DEL CONTROL?

Visto hasta este momento la función de control que ejercen las Cámaras sobre el Gobierno a través de preguntas e interpelaciones surge la duda: ¿puede un Gobierno en funciones ser controlado por las Cortes Generales? La respuesta no es sencilla. Queda claro que la exigencia de responsabilidad política no es viable, puesto que la moción de censura carece de objeto que censurar y la Ley del Gobierno no permite al Presidente plantear una cuestión de confianza. Sin embargo, ni la Constitución, ni la Ley del Gobierno regulan acerca del alcance del resto de los instrumentos de control y, en su caso, los reglamentos parlamentarios también guardan silencio en este punto.

La doctrina no ha tratado mucho el tema del control de Gobierno en funciones, probablemente, como ya hemos venido señalando, porque el tiempo en que hasta la fecha los Gobiernos han estado en ese supuesto ha sido breve. La evidencia de una investidura próxima a la fecha de constitución de las Cámaras después de unas elecciones ha llevado en las diferentes Legislaturas a posponer la actividad parlamentaria e incluso habitualmente las Comisiones permanentes legislativas se han constituido una vez formado el Gobierno, modificándose los Reglamentos parlamentarios en este punto adecuándose a la nueva composición gubernamental.

²⁵ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario*, cit., p. 410.

²⁶ ARAGÓN REYES, M., *Constitución, democracia y control*, Madrid, 2002, p. 197.

Sólo tangencialmente la doctrina, al hilo de estudiar otras materias, ha tratado el tema del control del Gobierno en funciones. Así, REVIRIEGO señala que hay dos posturas: aquellos “que consideran que por el carácter interino del Gobierno esa actividad de control carece de sentido” y aquellos que por el contrario “entienden que por ese mismo carácter el control tendría ahora mayor relevancia, más allá de sus consecuencias finales”²⁷. Estamos de acuerdo, con los primeros, cuando la normalidad nos ha acostumbrado a que esa situación de interinidad sea breve y, con los segundos, como posteriormente diremos, cuando el objeto del control sea limitado.

Señalábamos al principio de estas reflexiones, que en la XI Legislatura, la Mesa del Congreso decidió admitir algunos instrumentos de control, siempre que hicieran referencia al ejercicio de las funciones que el artículo 21 LG confiere al Gobierno cuando está en funciones. Esto parecía razonable, puesto que aunque el Gobierno limite su “gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos”, hay casos en que esos asuntos públicos suponen o pueden suponer tomar decisiones de trascendencia. La Ley del Gobierno está pensando en que un Gobierno en funciones lo esté por un período breve de tiempo, de ahí también el sentido que tiene el mismo precepto al hacer referencia a que el Gobierno en funciones “facilitará el normal desarrollo de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes”. El problema ha surgido cuando esa situación se ha alargado no unos días como estábamos habituados, sino casi un año²⁸.

²⁷ REVIRIEGO PICÓN, F. *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento español*, Madrid, 2003, p. 287, y en especial las citas de opiniones de los diferentes autores que se recogen en esa página.

²⁸ El tiempo transcurrido entre la sesión constitutiva de la Cámara y la propuesta de candidato por el Rey ha sido hasta ahora, en general, muy breve. En la I Legislatura se constituyó la Cámara el 22 de marzo de 1979 y el 28 de marzo el Rey propuso candidato a Adolfo Suárez (8 días). En la misma Legislatura, habiendo dimitido Suárez el 30 de enero de 1981, el Rey propuso candidato el 10 de febrero (11 días), celebrándose el debate de investidura de Calvo Sotelo el 18 de febrero. Es cierto que en este caso el nombramiento de Presidente se alargó porque el candidato no obtuvo mayoría absoluta en primera votación y la segunda votación fue interrumpida por el golpe de Estado, con lo que Calvo Sotelo fue investido presidente del Gobierno en segunda votación el 25 de febrero de 1981, pero con mayoría absoluta. En la II Legislatura el Congreso se constituyó el 18 de noviembre de 1982 y el candidato fue propuesto el 26 del mismo mes (8 días). En la III Legislatura los plazos fueron brevísimos puesto que se constituyó el Congreso el 15 de julio de 1986 y la propuesta quedó formalizada el 17 de julio (2 días). La Cámara de la IV Legislatura se constituyó el 21 de noviembre de 1989 y la propuesta se hizo el 27 de noviembre (6 días). El Congreso la V Legislatura quedó constituido el 29 de junio de 1993 y el 3 de julio se propuso candidato (5 días). En la VI Legislatura, la Cámara se constituyó el 27 de marzo de 1996 y la propuesta se formuló el 12 de abril (16 días). Los plazos en la VII Legislatura volvieron a ser muy breves, pues el 5 de abril de 2000 se constituyó la Cámara y la propuesta se recibió el 12 de abril (6 días). En la VIII Legislatura el Congreso celebró sesión constitutiva el 2 de abril de 2004 y la propuesta de candidato fue el 7 de abril (5 días). En la IX Legislatura el plazo fue desde el 1 de abril de 2008 fecha de la constitución de la Cámara al 4 de abril fecha de la propuesta (3 días). A pesar de la celeridad de la propuesta es la única ocasión (de momento) en que el candidato propuesto por el Rey, D. José Luis Rodríguez Zapatero no obtuvo mayoría absoluta por lo que fue nombrado Presidente cuando consiguió en segunda votación la mayoría simple de los votos. En la X Legislatura constituida la Cámara el 13 de diciembre 2011 la propuesta de candidato se realizó el 16 de diciembre (3 días). Fuente: RIPOLLÉS SERRANO, M.^a R., “Artículo 171”, en RIPOLLÉS SERRANO, M.^a R. (Coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, 2012, pp. 1174-1177. Por el contrario durante la XI Legislatura transcurrieron 20 días, desde el 13 de enero que se celebró la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados

Durante este período las Cámaras han celebrado Plenos, incluso se han presentado varias proposiciones de ley, se han constituido las Comisiones, ha comparecido algún Ministro, e incluso el Presidente del Gobierno. Las peticiones de comparecencia del Presidente fueron ocho a la largo de la XI Legislatura, de la que sólo tres fueron atendidas, tratándose temas relacionados con la Unión Europea²⁹. La Mesa del Congreso en la XI Legislatura además decidió admitir y ordenar la tramitación de las iniciativas de control e información. La decisión de la Mesa se basaba en un Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 19 de enero de 2016, que señalaba: “en la medida en que el Gobierno en funciones conserva ciertas competencias, excepcionalmente y de forma singularizada en cada caso, la Mesa podría admitir y ordenar la tramitación de la iniciativas de control y de información (preguntas, interpelaciones, comparecencias y solicitudes de informe) que pudieran plantearse, siempre referidas al ejercicio de las funciones que el artículo 21 de la Ley del Gobierno confiere a éste cuando está en funciones”.

En base a dicho informe, la Comisión de Defensa de la Cámara acordó la comparecencia del Ministro de Defensa en funciones para el jueves 17 de marzo con el fin de que diera cuenta de los acuerdos adoptados el 17 de febrero en una reunión de los Ministros de Defensa de la OTAN en relación con el problema de los refugiados en el mar Egeo.

hasta que hubo votación de investidura, y al no haber obtenido el candidato ni en primera, ni en segunda votación mayoría suficiente se disolvieron las Cámaras el 3 de mayo. En la XII Legislatura, la actual que comenzó el 19 de julio, el Rey propuso candidato a Mariano Rajoy el 29 de julio y se votó la propuesta en primera votación el 31 de agosto y en segunda votación el 2 de septiembre no obteniendo el candidato la confianza de la Cámara (en ambas votaciones el resultado fue idéntico: 170 votos a favor y 180 en contra). Iniciada una nueva ronda de consultas los días 24 y 25 de octubre de 2016, el Congreso otorgó por fin su confianza al candidato propuesto por el Rey. Así, tuvo lugar una primera votación, celebrada el 26 de octubre, fallida (obtuvo el voto favorable de 170 diputados, el rechazo de 180 y ninguna abstención). Pero el día 29 de noviembre, en una segunda votación, fue investido Presidente Mariano Rajoy por mayoría simple (votaron 349 diputados, 170 votos afirmativos, 111 negativos y 68 abstenciones), dos días antes de cumplirse el plazo previsto en el artículo 99.5 CE para que se produjera la disolución automática de las Cámaras.

²⁹ Comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, solicitada por 81 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, para informar sobre las reuniones del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016 y 17 y 18 de marzo de 2016, conforme a lo dispuesto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, así como de la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea con Turquía, celebrada el día 7 de marzo de 2016 (Número de expediente 210/000003); Comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, solicitada por los Grupos Parlamentarios Mixto y Podemos-En Comú Podem-En Marea, para que explique el desarrollo de las negociaciones del Consejo Europeo de los días 17 y 18 de marzo de 2016 y, más concretamente, de la posición que defendió durante su celebración, así como para conocer, a posteriori, la adecuación de la postura defendida y consensuada por el Gobierno con relación a la declaración institucional que se leyó y aprobó durante la última sesión de la Comisión Mixta para la Unión Europea, del día 16 de marzo de 2016 (Número de expediente 210/000007) y la 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. Fuente: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 6 de abril de 2016).

Sin embargo, el 10 de marzo de 2016, el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes envió al Presidente del Congreso un escrito en relación con la inclusión de la mencionada comparecencia del Ministro de Defensa, señalando que es criterio del Gobierno, que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control —entre las que se encuentra la comparecencia y las preguntas y las interpelaciones—, en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados; y que en caso de discrepancia con el criterio del Gobierno, se dispondría de las oportunas vías jurisdiccionales para resolverlo.

Entiende el Gobierno que las “formas de control implican una exigencia de responsabilidad política, en la medida que versan sobre materias de índole política que son objeto de juicio de responsabilidad por parte de los diputados solicitantes de la iniciativa”. En virtud de ellos, interpreta que el Título V de la Constitución, supone que el Gobierno que responde ante las Cámaras es solo el Gobierno que goza de la confianza del Congreso, de tal manera que las competencias de “despacho ordinario” que la Ley del Gobierno encomienda a un Gobierno en funciones “no tienen interés alguno para el control político, pues se trata de actos que se realizan sin implicar directriz ni orientación política alguna”. En el resto de las actuaciones “la propia Ley obliga a acreditar las circunstancias que obligan a la adopción de dichas actuaciones” y esa “acreditación será valorada, en caso de discrepancia, por el Poder Judicial, con objeto de determinar si ha habido exceso en la actuación del Gobierno en funciones, de acuerdo a criterios estrictamente jurídicos”. En otras palabras, el Gobierno entiende que en el período en el que está en funciones las actuaciones que se han llevado a cabo no tienen naturaleza política, por lo que no son controlables políticamente, y si tuviera que realizar por “urgencia o interés general”, como señala la Ley del Gobierno, otras actuaciones serían controlables jurídicamente. Creemos en este punto relevante señalar que en el escrito del Gobierno se confunde la naturaleza de los actos de Gobierno, actos como ya hemos dicho antes controlables políticamente y, por lo tanto, de los que deben dar cuenta a las Cortes, con actos del Gobierno como Administración, actos que son controlables por el Poder Judicial.

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha considerado la existencia de actos del Gobierno, diferenciados de los actos administrativos sometidos al control de los Tribunales³⁰. Así, declaró el Tribunal que “no toda la actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el artículo 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho Administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también

³⁰ También se ha ocupado de esta diferencia LÓPEZ CALVO, J., *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid, 1996, pp. 91-146.

la función de dirección política que le atribuye el mencionado artículo 97 de la Constitución. A este género de actuaciones del Gobierno, diferentes de la actuación administrativa sometida a control judicial, pertenecen las decisiones que otorgan prioridad a unas u otras parcelas de la acción que le corresponde, salvo que tal prioridad resulte obligada en ejecución de lo dispuesto por las leyes³¹.

En similar sentido se manifiesta también el Tribunal en relación a un acto producido en el seno de las relaciones políticas entre el ejecutivo y el legislativo: “Quiere decirse con ello que en tales casos el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como «administrativa» cuyo control corresponda ex arts. 106.1 de la Constitución y 8 LOPJ a los Tribunales de justicia”³². Pero también deja claro el Constitucional que esto no significa que dichas acciones “estén exentas de sujeción al Derecho y de todo control jurisdiccional. Tales actos producidos en el seno de las citadas relaciones entre Gobierno y Parlamento agotan por lo general sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de instrumentos de control político. Se trata, pues, de actuaciones que tienen su marco de desenvolvimiento institucional en el terreno parlamentario. A los miembros de los órganos legislativos, y a estas instituciones en su conjunto, corresponde la tarea de dar vida a esas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, agotando para ello los instrumentos que el ordenamiento parlamentario les ofrece al establecer el régimen jurídico de esas relaciones”³³.

De todo ello se puede deducir un ámbito discrecional en los actos del Gobierno, lo que no puede entenderse como un resquicio para la arbitrariedad de la actuación gubernamental. Bien es cierto que el contenido de las preguntas o de las interpelaciones, en su caso, dirigidas a un Gobierno en funciones deben hacer referencia a las actividades que el Gobierno haya llevado a cabo desde el momento que se produjo su cese, esto es, desde la celebración de las elecciones hasta que pueda haber un nuevo Gobierno. Pues en todo momento, el Gobierno y los órganos que lo integran, están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento, como el resto de los poderes públicos, conforme al artículo 9.1 CE y, además sus miembros son responsables de su gestión política ante las Cortes Generales, especialmente ante el Congreso de los Diputados.

Al escrito del Gobierno de 10 de marzo, respondió el Presidente del Congreso de los Diputados el 14 de marzo, replicando a su vez la Vicepresidenta del Gobierno el 16 del mismo mes de marzo. Finalmente, el Ministro no asistió a la sesión de la Comisión. Lo mismo sucedió con el Pleno del día 20 de abril y en relación con la calificación y admisión a trámite de preguntas, pues el Gobierno reiteró que, en coherencia con el criterio ex-

³¹ STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2.

³² STC 196/1990, de 15 de marzo, FJ 5.

³³ STC 196/1990, de 15 de marzo, FJ 6.

presado anteriormente, los miembros del Gobierno en funciones no deben atender las preguntas incluidas en el orden del día³⁴.

Ante esta situación, todos los grupos parlamentarios, a excepción del Popular, aprobaron, en el Pleno del Congreso de 6 de abril, presentar un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional como consecuencia de la invasión de las atribuciones del Congreso producida por la decisión del Gobierno de no someterse a la función de control que la Constitución atribuye a las Cortes Generales³⁵.

En cumplimiento del acuerdo del Pleno, el Presidente del Congreso requirió al Gobierno para que revocara su decisión de no atender a las iniciativas de control de la Cámara; requerimiento que el Gobierno rechazó, tras haber agotado el plazo disponible para ello, el 6 de mayo. Tras esta respuesta, la Mesa de la Diputación Permanente de la Cámara acordó definitivamente plantear, de conformidad con el acuerdo adoptado por el Pleno, el conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional. Finalmente, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de junio de 2016, ha acordado admitir a trámite el conflicto entre órganos constitucionales.

Dos son las tesis que se señalan en el conflicto planteado por el Pleno que nos parecen relevantes.

En primer lugar, se indica que cuando un Gobierno se somete al control no está respondiendo de su gestión política ante la Cámara que le otorgó su confianza, sino que está respondiendo ante una de las Cámaras que representan al pueblo español que es el titular de la soberanía, del que emanan todos los poderes del Estado, y de ahí que en un sistema democrático parlamentario, no es aceptable la noción de un “Gobierno sin control político” por parte de quien ostenta la representación de la ciudadanía.

Como segundo argumento que nos parece relevante, se indica que un Gobierno en funciones ve limitado su actuar al despacho ordinario y a los asuntos urgentes hasta que haya un nuevo Gobierno y esta limitación tiene consecuencias indudables en el objeto del control parlamentario, pero las Cortes no están limitadas en su función de control ordinario, pues de otra manera el Gobierno en funciones quedaría absuelto de todo control político, una consecuencia inadmisibles en un sistema democrático parlamentario.

³⁴ “En la misma línea, y por poner solamente el ejemplo de trámites parlamentarios de control vinculados a dos temas de candente actualidad en el ámbito de la política europea del Gobierno, el Gobierno no ha informado del Consejo Europeo del 18-19 de febrero sobre las concesiones al Reino Unido para su permanencia en la Unión Europea ni se espera que lo haga del Consejo Europeo de los días 17-18 de marzo sobre las medidas acordadas con Turquía en relación con los refugiados provenientes de Siria y de otros países. Obsérvese que el Gobierno está obligado, por imperativo del artículo 4 de la Ley 8/1998, a comparecer ante el Congreso de los Diputados después de cada Consejo Europeo y que la práctica seguida hasta ahora es que lo haga a través de la comparecencia del Presidente del Gobierno”: VINTRÓ, J., “Gobierno en funciones y control parlamentario”, en *Agenda pública*, 13 de marzo de 2016, <http://agendapublica.es/Gobierno-en-funciones-y-control-parlamentario/>.

³⁵ BOCG Congreso núm. 50, de 11 de abril de 2016, p. 78 y ss. El debate y votación se celebra el 6 de abril, con el siguiente resultado: votos a favor, 218; en contra, 113, abstenciones 4 (Diario de Sesiones Congreso núm. 7, de 6 de abril de 2016, p. 75).

rio³⁶. Es cierto que los límites al actuar del Gobierno en funciones se han establecido en base a tres conceptos jurídicos indeterminados: el despacho ordinario de los asuntos públicos, la urgencia y el interés general³⁷.

V. RECAPITULACIÓN FINAL

Como hemos venido indicando la práctica política, alentada por necesidades de Gobierno ha ido desarrollando formas de pensar y de hacer que empiezan a amenazar seriamente las grandes declaraciones constitucionales que construyeron los autores de los primeros textos solemnes del mundo contemporáneo. El progresivo fortalecimiento del poder ejecutivo y la influencia de los partidos están diseñando una nueva democracia orientada hacia la gestión de los acuerdos parlamentarios y extraparlamentarios de las fuerzas políticas. La consecuencia es una actividad política dedicada a la administración de la dinámica consenso-disenso y de aspectos concretos de la acción pública, mientras que los fundamentos constitucionales de la modernidad se diluyen en frases preparadas para la propaganda política.

El incierto papel de las minorías en las Cortes, incluso de la oposición, y la rígida disciplina de los grupos parlamentarios están modificando la forma de ejercer las funciones parlamentarias, tema especialmente relevante en un momento de impasse político. Por eso es importante revisar la función de control especialmente porque en la vida parlamentaria siga primando el principio de respeto a las minorías. Los grupos minoritarios en las Cámaras no han sido alternativa de Gobierno, a veces ni siquiera se ha contado con ellos para establecer acuerdos. Parece que ha primado exclusivamente la matemática, de tal forma, que el objetivo del acuerdo no ha sido tanto el contenido, sino el número de votos necesario para que cualquier iniciativa fuera aprobada. La finalidad de los instrumentos de control a los que nos hemos referido es conseguir que el pueblo tenga noticia de las actividades del Gobierno, y que se adquiriera acerca de esas actividades una visión crítica.

Este es el marco en el que adquieren vigencia los sistemas de control de la acción del ejecutivo. Resultan, así, mecanismos parlamentarios inherentes al Estado constitucional de Derecho, y la exigencia de la responsa-

³⁶ Ya ha habido antecedentes en nuestro país de impugnar judicialmente decisiones de un Gobierno en funciones por exceder presuntamente lo que sería su ordinaria competencia. Estamos hablando de actuaciones que tuvieron lugar durante la complicada situación de traspaso de poderes que sucedió en 2004 con posterioridad al atentado del 11 de marzo. Esos recursos (contra una extradición y una denegación de una petición de indulto) dieron lugar a dos interesantes sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo SSTS de 20 de septiembre de 2005 (sección 6.^a) y de 2 de diciembre de 2005 (Pleno). La primera de estas anuló la decisión de aquel Gobierno en funciones de conceder la extradición de una ciudadana británica a las autoridades italianas; la segunda, fue desestimada por una diferente en valoración de la extensión del despacho ordinario de los asuntos públicos. Un comentario a estas sentencias puede verse en BRAGUE CAMAZANO, J. y REVIRIEGO PICÓN, F., "Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, 2006, pp. 445 y ss.

³⁷ Estudios detallados sobre dichas limitaciones pueden encontrarse entre otros en REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, pp. 199-281 o en NARANJO DE LA CRUZ, R., *op. cit.*, pp. 23-48.

bilidad política del Gobierno es propia de un sistema parlamentario. Todos ellos instrumentos jurídico-parlamentarios que hunden sus raíces en los principios democráticos básicos, esto es, la titularidad de la soberanía y el principio de representación, de modo que, como afirman MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO, "...el Parlamento actúa como nexo mediador entre el titular de la soberanía y el equipo gobernante, y que lo hace además con la obligación de garantizar, política y constitucionalmente, la obediencia del Gobierno a la voluntad popular"³⁸. De modo que no se trata de instituciones recientes, por el contrario surgieron con el constitucionalismo y se fueron manifestando con diferentes intensidades y modalidades en los distintos países europeos, en función del grado de madurez democrática y de los usos políticos.

Es cierto que las dudas acerca de la finalidad de la función de control tiene mayor relevancia en los últimos meses, entre otros motivos, como consecuencia del proceso más o menos generalizado de revisión y mejora de nuestro sistema democrático, en el que el principio de transparencia y la lucha contra la corrupción constituyen ya objetivos indiscutibles. En este sentido, las previsiones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno exigen una modificación en el actuar de los poderes públicos y, especialmente, que ese actuar permita que todos los ciudadanos estén informados de las decisiones de los actores políticos. Esta exigencia queda vinculada al Estado de Derecho.

Se traduce así la transparencia en un complicado sistema de redes en el que todos controlan a todos y todos le piden y les rinden cuentas a todos. Y aquí está la gran polémica en este tema. El ciudadano puede acabar saturado de información, es tanta la información que se recibe que no es posible asimilarla, y finalmente se acaba perdiendo el sentido de lo importante. Estamos por ello de acuerdo en que "aumentar la eficacia en el ejercicio de la función de control y aprovechar la mayor disponibilidad de medios a su disposición es un reto ineludible para el nuevo Parlamento", puesto que "un mejor ejercicio de esta función y su percepción por la ciudadanía serían por sí solos elementos revitalizadores de la Institución"³⁹. Evidentemente, transparencia supone un incremento en la información que transmiten los poderes públicos, que deben ser responsables de sus actos y de sus decisiones, y por eso la transparencia debe conllevar un incremento en los controles.

De ahí la importancia de la información y la participación ciudadana. En las sociedades actuales, ciertamente complejas se ha generalizado la idea de que la democracia conlleva que los ciudadanos, bien por sí mismos, bien a través de los medios de comunicación social, puedan conocer cómo actúan los poderes públicos y, de ese modo, poder de alguna manera controlarles, descubrir un mal funcionamiento y ayudar a mejorar la calidad de

³⁸ MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario*, Madrid, 1984, p. 21.

³⁹ TUDELA ARANDA, J., *op. cit.*, p. 86.

la gestión pública. Actualmente, la importancia de la libertad de expresión y del entramado de derechos que la integran, entre ellos la libertad de información, supera su significado como un derecho fundamental individual, puesto que constituye una libertad con una gran trascendencia institucional, pues en este sentido, se vincula a la existencia de un sistema democrático y además al principio de soberanía nacional.

En este sentido, sí es posible que en nuestro sistema se haya dado una “excesiva” importancia al derecho a la información, pues incluso el Tribunal Constitucional ha señalado: “el derecho de información, junto con el de libre expresión, garantiza la existencia de una opinión pública libre, condición necesaria a su vez para el recto ejercicio de todos los demás derechos en que se fundamenta el sistema político democrático”⁴⁰. En definitiva, el derecho a la información tiene como contrapartida el deber de informar y forma parte esencial de una sociedad democrática. Y para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de manera responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas. El derecho a la información entraña el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político⁴¹.

El papel de las Cortes en nuestro sistema es primordial, como es evidente, pero lo es además muy especialmente por su labor de control del ejecutivo, podríamos decir que es la única de las funciones de las Cortes que no comparte con ningún otro órgano. De esta manera aunque las Cortes sean el poder legislativo por excelencia, la iniciativa es normalmente ejercida por el Gobierno y el control “al Gobierno se limita al espectáculo mediático de los enfrentamientos entre el Presidente del Gobierno y los líderes de los principales partidos políticos”⁴².

Por todo lo señalado, es dudoso que el Gobierno en funciones no tenga que dar cuenta de su actividad a las Cortes, pues deben éstas estar en todo momento debidamente informadas. Nuestro sistema constitucional no está “en funciones”, pues supone derechos fundamentales, separación de poderes, imperio de la ley, democracia parlamentaria y representativa, respeto a la justicia y, por supuesto, poderes limitados y controlados. La característica esencial en un sistema constitucional está en la limitación del poder y muy especialmente en que la actividad gubernamental esté sujeta a límites. Entre otros “uno de esos límites y cargas, y no precisamente el menor, es que la actividad gubernamental pueda ser conocida, esto es, expuesta públicamente, así como sometida a discusión y evaluación por actores políticos y sociales”⁴³.

⁴⁰ STC 168/1986, de 22 de diciembre, FJ 3.

⁴¹ Vid. entre otras la STC 159/1986, de 16 de diciembre.

⁴² LINDE PANIAGUA, E., *La crisis del régimen constitucional*, Madrid, 2013, p. 107.

⁴³ LÓPEZ GUERRA, L., “El titular del control parlamentario”, en *VI Jornadas de derecho parlamentario: Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, 1997, p. 159.

Durante la X Legislatura (2011-16) el Gobierno fue muy riguroso en la comparecencia ante el Congreso y ante el Senado para el cumplimiento de la tarea de control⁴⁴. Por eso, parece conveniente que un Gobierno en funciones, especialmente con la finalidad de no generar ninguna sospecha en su actividad y en defensa de la transparencia hubiera informado a las Cortes de sus actuaciones, por demás “ordinarias”, en tanto se estaba dilatando la investidura y el nombramiento de un Presidente y la formación de Gobierno. A su vez, las Cámaras no deben extralimitarse en su función y con la seriedad debida, deben limitar su control a plantear aquellas preguntas que tengan como finalidad ser informados de las actividades que estaba llevando a cabo el Gobierno y no utilizar la comparecencia de los miembros del ejecutivo con fines electorales, desnaturalizando así la relevancia que su labor parlamentaria tiene. Tendremos que esperar en este punto a que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el conflicto que se le ha planteado.

Es cierto que vivimos momentos en los que la inseguridad, tanto económica, como social, como política, proyecta oscuridad sobre nuestro futuro. Por eso, es esencial que se actúe con transparencia. La transparencia supone un incremento en la información que transmiten los poderes públicos, que deben ser responsables de sus actos y de sus decisiones, y en aras de la defensa de nuestro Estado Constitucional se debe huir de la precipitación, de la improvisación y de la demagogia.

⁴⁴ Se plantearon cerca de seis mil preguntas con respuesta oral, casi ochenta y tres mil preguntas con respuesta escrita y trescientas treinta y siete interpelaciones.

Madrid y el dilema (urbano) de la movilidad sostenible en clave jurídica¹

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN: LA MOVILIDAD SOSTENIBLE *ON FIRE*.—II. LA ORDENACIÓN URBANA COMO BASE JURÍDICA ESTABLE (E IDÓNEA) PARA LA FORMACIÓN Y CONFORMACIÓN DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN MADRID.—III. EL (LIMITADO) MARCO NORMATIVO PARA LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN MADRID: ¿PARA CUÁNDO UNA (AUTÉNTICA) LEY MADRILEÑA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE?—IV. EL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE DE LA CIUDAD DE MADRID: UNA PLANIFICACIÓN (PRETENDIDAMENTE) INTEGRAL PERO NO (REALMENTE) INTEGRADORA DE LA MOVILIDAD EN MADRID.—V. LA MOVILIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA URBANO EN MADRID EN MODO *SLOW MOTION*: LA (SESGADA) APUESTA POR UNA MOVILIDAD BAJA EN EMISIONES CON SACRIFICIO DE LA (VERDADERA) MOVILIDAD URBANA.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.—VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN

El presente trabajo aborda, desde una vertiente estrictamente jurídica, el fenómeno de la movilidad sostenible en Madrid. Para ello se procede al examen de las distintas acciones seguidas en materia de movilidad, con el propósito último de reducir el impacto ambiental del tráfico urbano, descifrando su sentido, alcance, y consecuencias jurídicas de acuerdo con el marco normativo estatal, autonómico, y local.

PALABRAS CLAVE: *Movilidad, transporte, ordenación urbana, sostenibilidad, Madrid.*

* Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.

¹ El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación “La Administración Pública ante las innovaciones sociales derivadas de las políticas de movilidad urbana sostenible” (DER2016-75841-R) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad dentro del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad y del que el autor es el Investigador Principal.

ABSTRACT

This paper addresses, from a legal perspective, the phenomenon of sustainable mobility in Madrid by examining the different actions developed in terms of mobility, with the ultimate purpose of reducing the environmental impact of urban traffic. For that it is necessary to unravel its meaning, scope, and legal consequences in accordance with national, regional and local regulatory.

KEYWORDS: *Mobility, transport, urban planning, sustainability, Madrid.*

I. INTRODUCCIÓN: LA MOVILIDAD SOSTENIBLE ON FIRE

El transporte urbano constituye el más importante factor determinante del cambio urbano en las ciudades (su estructura física y su composición social) al arrastrar el potencial de afectar en gran medida al uso del suelo, a los emplazamientos habitacionales, la movilidad (la residencial y la ocupacional), y otros tantos aspectos que afectan al modo de vida urbano. Este presupuesto no constituye una excepción para Madrid donde el intenso “cóctel” resultante de la conjunción asociativa de una gran urbe y los continuos problemas circulatorios que arrastra provocados por el uso (y abuso) del vehículo privado nos conduce a una realidad, intrincada y también innegable, a la que sólo de un tiempo a esta parte se le está prestando atención, no sólo en sede política, sino también en un (todo sea dicho limitado) plano jurídico.

Madrid no es ajena a la (doble) situación vivida por las principales ciudades europeas donde a la conciencia social del problema de la movilidad le han seguido respuestas de corte político y jurídico —a partir de la estrategia de movilidad sostenible emprendida por la UE²— para atajar el conflicto que hoy día provoca el vehículo privado. Y en este escenario gran parte de la responsabilidad del fenómeno actual (y, paradójicamente también, gran parte de la solución al problema) radica en la planificación urbana y en su importante influencia en el crecimiento del tráfico rodado³. Porque constituye un hecho incuestionable que la planificación urbana viene asociada (de siempre) con los problemas del tráfico rodado. Justamente por eso, y no es casual, la movilidad sostenible y todas las estrategias de desarrollo urbano

² Que apunta al desarrollo obligado de alternativas al transporte en vehículo privado en un claro guiño a favor de la movilidad urbana sostenible en las ciudades. Vid. más ampliamente la Comunicación de la Comisión “Futuro de la política común de transportes: enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible”. COM (92) 494 final, de 2 de diciembre y “Política común de transportes y movilidad sostenible: Perspectivas”. COM (98) 716 final, de 1 de diciembre.

³ Al desafío de la movilidad sostenible al que se enfrenta el sector del transporte urbano contribuye (y ha contribuido) en gran medida la continua expansión (dispersa) de las ciudades lo que supone, al mismo tiempo, una mayor necesidad de modos individuales de transporte para los usos más rutinarios y necesarios del día a día de los ciudadanos, con las consiguientes afecciones ambientales y problemas de congestión urbana.

sostenible que recientemente se vienen realizando⁴ son también “urbanas” (se habla, de hecho, de movilidad urbana sostenible) como quiera que la forma física de las áreas urbanas presenta importantes implicaciones en el modo que tienen de desplazarse los ciudadanos, bien sea a pie, en bicicleta, en coche, o en transporte público. En este sentido, las zonas urbanas han pasado a convertirse en laboratorios, en auténticos bancos de pruebas para la innovación tecnológica y organizativa de cara a suscitar cambios en las pautas de movilidad de los ciudadanos⁵, en una recreación tal que alcanza en la actualidad a su caracterización como *Smart cities*, ciudades inteligentes, e incluso ciudades saludables.

Pese a que el modo de desplazamiento en Madrid sigue dependiendo aún en gran medida del uso del vehículo privado —sobre todo por lo que se refiere a las entradas y salidas desde la periferia del área metropolitana a la llamada “almendra” central de la ciudad— a raíz de la forma urbana (y urbanística⁶) de la ciudad, la alta densidad de población en Madrid sumado a la también elevada proporción de desplazamientos de corta distancia —como consecuencia de la segregación de las actividades urbanas— provoca que, cada vez en mayor medida, la ciudad de Madrid haya avanzado obligadamente hacia políticas de movilidad para poner freno, sobre todo, a los elevados niveles de tráfico y congestión que se padecen día tras día⁷.

Unas políticas de movilidad que, empero, no se están desarrollando teniendo en cuenta la planificación urbana y, por tanto, no encuentran su razón de ser en una cuestión de naturaleza urbana (movilidad urbana *stricto sensu*) o incluso estrictamente ambiental (por motivos de pura sostenibilidad —movilidad sostenible—). Más bien, las actuaciones seguidas en Madrid en la (supuesta) apuesta por la movilidad sostenible se vienen sustentando en la lucha contra los elevados índices de contaminación at-

⁴ Téngase en cuenta la Orden HAP/1610/2016, de 6 de octubre, por la que se aprueba la segunda convocatoria para la selección de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado realizadas por las entidades locales y cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.

⁵ Comunicación de la Comisión “Plan de acción de movilidad urbana”. COM (2009) 490 final, de 30 de septiembre, p. 5.

⁶ Resulta de todo punto incuestionable cómo las políticas urbanísticas de uso del suelo han venido favoreciendo, hasta tiempo reciente, el uso del vehículo privado como principal medio de transporte propiciando con ello una serie de problemas circulatorios y de congestión del tráfico no siempre fáciles de solventar. Esta realidad ha provocado que los vehículos y las infraestructuras asociadas a los mismos (calzadas, aparcamientos, semáforos, señales de tráfico, y señales viales) sigan dominando prácticamente la ciudad frente a otras formas “blandas” de movilidad que a duras penas tratan de abrirse camino en el asfalto de las calles. De hecho, la Estrategia Española de Movilidad Sostenible de 2009 (p. 3) revela que el espacio urbano ocupado por el uso del coche y el transporte motorizado representa, en los nuevos desarrollos urbanos, porcentajes superiores al 50%.

⁷ Como acertadamente ha señalado CANO CAMPOS (2006: 38), “la forma de vida concentrada de nuestras ciudades y los desplazamientos de personas y de mercancías que en ellas tienen lugar como consecuencia de la multiplicidad y heterogeneidad de las actividades allí ubicadas, están en la base de los actuales problemas de la movilidad urbana”. Y también el Tribunal Constitucional (en STC 174/2013, de 10 de octubre) reconoce que “los problemas ambientales típicos que concurren en el medio urbano derivan, principalmente, de factores directamente relacionados con la movilidad dado que la congestión generada por el transporte de personas y mercancías contribuye a su vez de manera decisiva a la contaminación atmosférica y acústica” (FJ 3º).

mosférica y acústica asociados al tráfico (transporte) urbano que padece la ciudad como consecuencia de la creciente motorización experimentada en las últimas décadas. Esto mismo es lo que explica que las propias políticas en materia de movilidad sostenible estén centrando necesariamente la atención en el transporte urbano⁸ para posibilitar el desplazamiento de los ciudadanos de una forma tal que sea posible superar la siempre preocupante congestión del tráfico.

A mayor abundamiento, y sin constituir una auténtica (y verdadera) Ley de movilidad ni urbana ni sostenible, por lo que más adelante se dirá, la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid reafirma en su Preámbulo la diagnosis que acabamos de apuntar al destacar cómo “(c)ircunstancias como la densidad de población en la Comunidad de Madrid, su distribución territorial, el crecimiento acelerado en los últimos años y las necesidades de sectores económicos fuertemente dependientes del transporte, aconsejan el desarrollo de las competencias estatutarias como una premisa imprescindible para satisfacer el amplio espectro de necesidades que en esta materia se plantean”. Empero, y pese a ese loable propósito, el cuerpo de la norma no permite atisbar un verdadero régimen jurídico de la movilidad sostenible en la Comunidad Autónoma de Madrid conforme abundamos un poco más adelante.

En línea de acción con ese propósito de reconducir la movilidad a los derroteros de la lucha contra los efectos (atmosféricos) contaminantes del tráfico rodado, cabe apuntar que, en sede municipal, el pasado mes de enero de 2016 el Ayuntamiento de Madrid anunciaba nuevas medidas que tienen por objeto aliviar la carga de contaminación ambiental circulatoria de la ciudad⁹. Unas medidas que pueden alcanzar a la prohibición total de la circulación rodada, salvo excepciones, y que vienen propiciadas por

⁸ De la estrecha relación existente entre el transporte urbano y la ciudad y los entornos urbanos ya ha dado buena cuenta nuestra doctrina iusadministrativista. Así, tempranamente GARCÍA DE ENTERRÍA (1953: 83) advertía cómo “si hay un servicio que surge única y exclusivamente de las condiciones de la vida urbana y que trate de atender precisamente las necesidades que en este orden de la vida colectiva manifiesta, es el de los transportes urbanos”. Posteriormente, vid. TENA PIAZUELO (1999: 179) y, de forma más reciente, CARBONELL PORRAS (2011: 2276) quien enfatiza expresamente cómo la ordenación del transporte urbano constituye “una pieza central en el funcionamiento cotidiano de las ciudades”.

⁹ Por una parte, una medida más a medio plazo consistente en la prohibición de la circulación de vehículos diésel por la ciudad a partir de 2020. Y, de otro lado, y de más inmediata aplicación, la aprobación de un nuevo Protocolo de circulación para episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) que endurece, en función de los distintos escenarios que pueden concurrir, las condiciones de desplazamiento de los automovilistas (escenario 1: limitación de velocidad a 70 km/h por la calle 30 y en los accesos a la ciudad dentro de la M-40; escenario 2: prohibición de estacionamiento de vehículos de no residentes en la zona del Servicio de Estacionamiento Regulado —SER—; escenario 3 y 4: reducción de la circulación rodada al 50% —según matrícula par o impar— o incluso al 100% por las calles de la almendra central de la ciudad y por la calle 30 y sus accesos) y obliga a la búsqueda anticipada de soluciones alternativas de movilidad mediante la promoción del transporte público. De este modo, como ocurre en algunas ciudades europeas (Berlín, Amsterdam, Copenhagen, Londres), la tendencia en Madrid parece ser también la de la zonificación que, en última instancia, permite la delimitación de zonas de bajas emisiones (*Low Emission Zone* —LEZ—) donde se fijan estándares de emisiones que los vehículos deben cumplir para poder acceder y/o estacionar en un área concreta, recurrentemente el centro o la almendra central de la ciudad.

la anómala climatología que, sumado a la ausencia de precipitaciones, ha contribuido a intensificar los efectos nocivos, para la salud y el medio ambiente, de la contaminación atmosférica procedente de la circulación del tráfico rodado en la ciudad (la conocida “boina” de contaminación que se hace visible sobre la capital). Lo que viene a probar que las medidas en pos de la movilidad constituyen un resultado alcanzado por vía indirecta como quiera que el objetivo primario de la acción administrativa desarrollada en este sentido no es otro que el de combatir los efectos de la contaminación con origen en el transporte por vehículos a motor. Se alumbra, de este modo, una nueva funcionalidad de la movilidad (sostenible) al servicio de la protección de la salud ambiental, como un medio para alcanzar ese otro fin en lugar de erigirse, ella misma, como una auténtica finalidad pública (tal y como debiera ser en el caso de la movilidad urbana).

En efecto, este nuevo escenario (de urgencia) de movilidad para la ciudad de Madrid evidencia, bien a las claras, cómo la movilidad, lejos de constituir un objetivo, un fin a alcanzar con una política claramente definida a nivel municipal (e incluso regional), constituye, a día de hoy, un resultado accesorio, un añadido a la preocupación de los responsables municipales por cumplir con la normativa europea de niveles de contaminación de NO₂ generados, precisamente, por el uso del vehículo privado. De forma que las consecuencias para la movilidad (restricciones o prohibiciones en el uso de los vehículos a motor) se alcanzan y se hacen visibles por la imperiosa necesidad de reducir los niveles de contaminación ante episodios graves de climatología adversa.

Sea como fuere, la cristalización de la movilidad sostenible a partir de la estrecha interrelación existente entre el medio ambiente urbano y el transporte no ha pasado desapercibida, como no podía ser de otra forma, para la Comisión Europea¹⁰ dado que la comprensión del sistema de transporte urbano no puede alcanzarse sin el reconocimiento previo de la estructura urbana en general y de las condiciones económicas y del modo de vida desarrollado en el medio urbano.

Es más, el transporte (urbano) constituye para la Comisión Europea un factor crucial en el crecimiento de las ciudades¹¹ en su doble consideración de causa y efecto de las decisiones afectantes, no tanto de las medidas de acción para reducir los elevados niveles de contaminación, como de las re-

¹⁰ De hecho, como se reconoce en la Comunicación “Hacia un transporte más ecológico”. COM (2008) 433 final, de 8 de julio, p. 2, la consecución de una movilidad sostenible, de “una movilidad carente de efectos perjudiciales, es desde hace años uno de los objetivos centrales de la política de transporte de la UE”. Vid. también Comunicación “Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente. Revisión intermedia del Libro Blanco del Transporte de la Comisión Europea de 2001”. COM (2006) 314 final, de 22 de junio; Libro Verde “Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”. COM (2007) 551 final, de 25 de septiembre; Comunicación “Plan de acción de movilidad urbana”. COM (2009) 490 final, de 23 de septiembre; y Comunicación “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”. COM (2013) 913 final, de 17 de diciembre.

¹¹ Vid. con mayor detalle el completo e interesante trabajo de MIRALLES-GUASCH (2000) donde la autora analiza el transporte urbano desde su dimensión estratégica como un componente integral y esencial de la economía de las ciudades y, en consecuencia, de sus estrategias de desarrollo.

feridas al uso del suelo y al medio ambiente urbano. Es más, como señala, justamente, el Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010¹², “el transporte, elemento fundamental del funcionamiento de las economías modernas, se halla ante una contradicción permanente, entre una sociedad que siempre solicita mayor movilidad y una opinión pública que soporta cada vez menos la congestión de algunas redes, el deterioro del medio ambiente y la calidad mediocre de las prestaciones que ofrecen algunos servicios de transporte”.

Y esta realidad encaja perfectamente en el caso de Madrid y los problemas de movilidad que genera su transporte urbano, si bien las medidas y actuaciones seguidas en los últimos tiempos, así como las de más reciente propuesta¹³, no parecen estar produciéndose en apoyo y consideración de la estructura urbana de la ciudad sino más bien como forma de sustentar la nueva política en materia de calidad del aire. Con todo, y pese a ese déficit de actuación, la movilidad urbana sostenible en la ciudad de Madrid ha tomado cuerpo (jurídico), desde el año 2014, en forma de Plan de movilidad urbana sostenible.

La ciudad de Madrid es una de las diez ciudades en el conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid en las que, de acuerdo con el Observatorio europeo para la movilidad (ELTIS¹⁴), existe aprobado un Plan de movilidad urbana sostenible¹⁵. Este Plan de movilidad sostenible de la ciudad de Madrid (en adelante PMUSM), en tanto que formalización de una concreta política pública, apuesta firmemente por otras formas de movilidad no motorizada y de desplazamiento más saludable y sostenible por venir realizada mediante los llamados “transportes blandos” —como lo son los desarrollados a pie o en bicicleta—. El propósito último no es otro que potenciar su “comodalidad” con otros modos de transporte público colectivo y procurar así, en última instancia, la reducción de la demanda del tráfico rodado y, con ello, el menor consumo de suelo y de recursos por parte de las infraestructuras del transporte de cara a descongestionar el tráfico urbano en la ciudad. Una opción, la manifestada en el PMUSM que, justamente, pone encima de la mesa el difícil reto, para una ciudad

¹² COM (2001) 370 final, de 19 de septiembre, p. 4.

¹³ El Ayuntamiento de Madrid se encuentra barajando, en la actualidad, varias medidas que encuentran su anclaje en el nuevo Plan de Calidad del Aire. Por una parte, la posibilidad de ampliar las restricciones circulatorias de vehículos a todo el centro, redefiniendo con ello el alcance y extensión de las áreas de prioridad residencial ya existentes con el propósito último de unificarlas y dar continuidad a su perímetro. De otro lado, el sometimiento al pago de una tasa por estacionamiento en las zonas “frontera” de la almendra central constituidas por los barrios que bordean la calle 30 y que vienen siendo utilizadas como “plataforma” de estacionamiento para dejar el vehículo privado lo más cerca posible del centro y continuar el recorrido a pie o en transporte público. A lo que cabe añadir, en último lugar, la modificación de las tarifas del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER) de modo que los vehículos más contaminantes (y antiguos) paguen hasta un 50% más por estacionar en las zonas verdes y azules.

¹⁴ Observatorio de la Movilidad Urbana auspiciado por la Comisión Europea (ELTIS *The Urban Mobility Observatory* www.eltis.org).

¹⁵ Concretamente es el caso, además de Madrid capital, de los municipios de Alcobendas, Alcalá de Henares, Torrejón de Ardoz, Móstoles, Alcorcón, Leganés, Getafe, y Fuenlabrada.

como Madrid, de la “pacífica convivencia” entre todos los actores presentes en los desplazamientos urbanos (transporte público, automóviles, ciclistas, y peatones) y que comparten la misma infraestructura (vías públicas) en la ciudad. Una planificación de la movilidad que obliga a desentrañar, como recreamos a lo largo de este trabajo en las páginas siguientes, el verdadero sentido y alcance de la movilidad urbana sostenible en Madrid en estricta clave jurídica. Para lo cual se hace indispensable no sólo poner el acento en sus supuestas bondades y en sus bienintencionados propósitos, sino también en cuestionar su limitado radio de acción al no penetrar en el corazón de la verdadera filosofía que debe presidir cualquier actuación y política en materia de movilidad urbana sostenible.

II. LA ORDENACIÓN URBANA COMO BASE JURÍDICA ESTABLE (E IDÓNEA) PARA LA FORMACIÓN Y CONFORMACIÓN DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN MADRID

La movilidad urbana sostenible nos sitúa ante “una realidad plural en la que convergen diversos sectores de actividad pública”, tal y como ha enfatizado el Tribunal Constitucional (STC 174/2013, de 10 de octubre, FJ 2.º). Y, justamente, de entre esos diversos sectores de actividad pública, el urbanismo constituye, sin lugar a dudas, el antecedente más claro e inmediato para la (con)formación de la movilidad como realidad jurídica. Sorprende, como podremos comprobar acto seguido, que estando claras y perfectamente definidas las bases jurídicas (urbanísticas) donde puede (y debe) encontrar acomodo la movilidad urbana sostenible, las políticas de movilidad en Madrid se hayan llevado a cabo y todavía se sigan desarrollando obviando las consideraciones urbanas y urbanísticas al centrarse, por contra, en cuestiones de índole de salud ambiental (contaminación atmosférica).

La legislación urbanística estatal —de aplicación también, como no podía ser de otro modo, en la Comunidad de Madrid— recoge algunos indicios embrionarios del modo de hacer ciudad pensando en las consecuencias para la movilidad. En primer lugar, y a resultas de la debida coordinación entre la planificación del transporte y la urbanística¹⁶, podemos considerar las generales previsiones de aparcamientos¹⁷ para vehículos y la virtualidad que presentan los Planes especiales de reforma interior en suelo

¹⁶ Vid. artículo 12.2.1.e) y artículo 13.1.e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo (aprobado por RD 1346/76, de 9 de abril) para los Planes Generales de Ordenación y los Planes Parciales, respectivamente. Vid. también artículo 29.1.g), artículo 45.1.f), y artículo 52.3 y 4 del Reglamento de Planeamiento (aprobado por Decreto 2159/78, de 23 de junio).

¹⁷ Como ya hacía, concretamente, para la ciudad de Madrid, el artículo 65 del Decreto 1674/63, de 11 de julio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley que establece un régimen especial para el municipio de Madrid (“Los planes parciales determinarán obligatoriamente... zonas de aparcamiento...”).

urbano¹⁸ para el desarrollo de “operaciones encaminadas a la descongestión” así como para la “resolución de problemas de circulación”. Por otra parte, no puede obviarse tampoco la regulación más detallada contenida en el Decreto 2159/78, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento. Precisamente, el Reglamento de Planeamiento de 1978 es el que, ya por aquellos tiempos, encumbra la movilidad (tráfico) como un aspecto obligado a tener en cuenta a la hora de disponer los diferentes usos del suelo y, en definitiva, para “construir ciudad”. Y ello, no sólo obligando a los Planes Generales a contener determinaciones sobre el trazado y características de la red viaria “en función del tráfico previsto¹⁹” (art. 29.1.f), sino también cuando posibilita la formulación y aprobación de Planes especiales —piénsese, por ejemplo, en un Plan especial de peatonalización— para cualquier otra finalidad análoga a las mencionadas en el artículo 76.1. Lo que, a nuestro modo de ver, posibilita también el encaje de los propios Planes de movilidad al servicio de la mejora de la circulación y del tráfico urbano²⁰. Culminando, finalmente, el Anexo al Reglamento de Planeamiento —reservas de suelo para dotaciones en planes parciales—, y concretamente su artículo 8, con la “visionaria” alusión —recuérdese que en 1978— a la red de itinerarios peatonales²¹ en los Planes Parciales —en los términos del artículo 52.1— con el fin de “garantizar las comunicaciones no motorizadas dentro del perímetro planeado”. Lo que supone una clara referencia, aún sin mencionarla así expresamente la disposición reglamentaria citada, al desplazamiento en bicicleta por carril-bici.

A mayor abundamiento y, por lo que se refiere a la legislación urbanística de Madrid, las alusiones a la movilidad no son tan explícitas como en el caso de la legislación estatal si bien la Ley 10/84, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial advertía ya, en su Exposición de Motivos, una serie de problemas “característicos y graves” referidos a asentamientos dispersos de segunda residencia, la implantación incontrolada de instalaciones industriales, y las clasificaciones como suelo urbanizable de forma indiscriminada que, sin duda, han provocado un importante impacto en los desplazamientos motorizados hasta nuestros días. Buena prueba de ello lo constituye más de dos décadas después, la Exposición de Motivos del, hoy día derogado, Real Decreto Legislativo

¹⁸ Vid. artículo 23.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y artículo 83.1.a) del Reglamento de Planeamiento de 1978.

¹⁹ Así, por ejemplo, puede citarse el caso del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1941, que ya mostraba preocupación, por aquel entonces, del acceso a la ciudad y de la necesaria descongestión de ciertas zonas. Y también el Plan General de 1997, que aborda la reorganización general de determinados ámbitos de la ciudad, tanto de la circulación rodada como de la peatonal, con el fin de mejorar la calidad del espacio público y la reducción del impacto ambiental, social, y económico derivado del tráfico de vehículos.

²⁰ Como quiera que entre esas otras finalidades recogidas por el propio precepto citado en el texto principal se encuentran el desarrollo de las infraestructuras básicas de comunicaciones y transportes terrestres, la protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo, y del medio urbano. De hecho, el propio artículo 80.1.e) del Reglamento de Planeamiento precisa que los Planes Especiales para la protección en el orden urbanístico de las vías de comunicación pueden ir referidos, entre otros extremos, a “la ordenación de los estacionamientos”.

²¹ Vid. también el artículo 2.1 y 2.3.2º del Anexo al Reglamento de Planeamiento.

2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. En ella —y con posterior desarrollo en el artículo 2 de la propia Ley— se enfatiza que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de los crecimientos y apostando por la regeneración²² de la ciudad existente. Para reafirmar acto seguido (apartado II) que “la Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa²³ o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos”.

Justo la misma idea sobre la que el propio legislador autonómico insiste en 1984 como quiera que el “dimensionado y localizado de los nuevos desarrollos se han formulado y se siguen formulando desde una óptica puramente coyuntural y localista” lo que ha determinado la ausencia completa de consideración hacia la puesta a disposición “de unos accesos garantizados en tiempo y coste adecuado”.

Poco se ha avanzado desde entonces como quiera que la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid, vuelve a incidir sobre este concreto particular. Así, la modificación de la Ley madrileña del Suelo —con derogación del apartado 8 del artículo 39— tiene lugar por la limitación de alturas (tres plantas más ático) que incorporaba dicho precepto²⁴. Una limitación de alturas, como

²² Teniendo en cuenta que hay una necesidad de reducir el impacto del transporte en el medio ambiente urbano, la mejora de la calidad de las áreas urbanas permite reducir la dispersión (de viviendas, de centros de trabajo, de lugares de ocio) ayudando a reducir también el incremento desmedido de los desplazamientos motorizados. Es por ello que los nuevos diseños urbanos resultantes de las acciones de regeneración deben permitir recuperar, ambientalmente hablando (*regreening*), el centro de las ciudades y cambiar, así, la prioridad en el uso del vehículo privado, apostando por modos de desplazamiento con menor impacto.

²³ Vid. Comunicación de la Comisión “Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso”. COM (2009) 279 final, de 17 de junio, p. 9, donde se afirma claramente que la expansión de las ciudades (dispersas) constituye el principal desafío para el transporte urbano, ya que refuerza la necesidad de los desplazamientos, lo que supone, a su vez, una mayor necesidad e incremento en el uso de modos individuales de transporte, y en última instancia, más congestión y problemas ambientales.

²⁴ Precepto introducido por el artículo 13 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración de Madrid cuyo tenor literal disponía que “No podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables”. Dicha limitación podía, no obstante, ser excepcionada por los ayuntamientos a la hora de permitir la construcción de edificios singulares con una altura superior al concurrir circunstancias especiales debidamente motivadas. Vid. en este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/2016, de 6 de octubre, en la que, sin ser el objeto principal del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Disposición Adicional de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre —y que el Tribunal Constitucional desestima—, el máximo intérprete constitucional otorga carta de naturaleza al nuevo modelo de desarrollo urbanístico que se propugna, justamente, con la derogación de la limitación de alturas.

constata muy gráficamente el legislador autonómico en el Preámbulo de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, que ha provocado “un caos urbanístico... dentro de un mar de sentencias judiciales y paralizaciones de planeamientos de desarrollo que impiden la evolución de nuestras ciudades”. Escenario que se hace preciso corregir como quiera que el resultado último de la aplicación de dicha limitación de alturas no ha sido otro que el esparcimiento de las ciudades “cual mancha de aceite, generando graves problemas en materia de infraestructuras, movilidad y transporte y por ende problemas medioambientales, debido a la utilización «obligatoria» del vehículo privado, quedando grandes zonas de la región sin comunicación por servicios públicos y generando una deuda contra estos nuevos desarrollos en materia de dotaciones y equipamientos públicos de primera necesidad”.

Con estos antecedentes urbanísticos de la movilidad sostenible no es casual que la más moderna y vigente legislación urbanística sea la que también se haya erigido como “recipiendaria” de la consecución de los objetivos de la movilidad sostenible²⁵ a la hora de hacer auténtica política urbana en pos de unos desplazamientos más racionales, saludables, y equilibrados en relación con su impacto en el uso del suelo.

Comenzando de nuevo por la legislación estatal, el RD-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana recoge en su artículo 3.3 un compendio de fines de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo donde los poderes públicos vienen obligados a formular y desarrollar, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia de acuerdo con los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, para, entre otros fines, “e) garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como *su movilidad*²⁶”. Un fin público, el de la movilidad sostenible, que además adquiere carta de naturaleza definitiva en el mismo precepto citado donde se dispone claramente que los poderes públicos propiciarán “la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando “f) la movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta”.

En línea con lo anterior, y de igual forma, el artículo 3.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de Madrid precisa, entre los fines de la ordenación urbanística, “(e)l aseguramiento, en el medio urbano, de la suficiencia y funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y sociales en relación con las edificabilidades y los usos

²⁵ Porque, como ha destacado MOREU CARBONELL (2014: 84), “el modelo de ciudad determina la regulación de la movilidad sostenible. Por eso, el urbanismo, el Derecho urbanístico, condiciona enormemente las políticas de movilidad”.

²⁶ La cursiva es nuestra.

restantes; una densidad adecuada al bienestar individual y colectivo; una distribución territorial razonable de los usos y actividades, que permita un desarrollo armónico efectivo de las dimensiones de la vida humana relativas a la residencia, el trabajo, la educación, la cultura, la sanidad, el bienestar social, el ocio y el deporte y evite en todo caso las concentraciones que repercutan negativamente en la funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y *la fluida movilidad y comunicación*²⁷”.

Por todo ello, y bajo los anteriores postulados normativos, el planificador se enfrenta, en suma, al reto de diseñar ciudades más habitables y cómodas mediante una acción administrativa que sea capaz de asumir e interiorizar las innovaciones sociales que no dejan de producirse constantemente. Y entre esas innovaciones más recientes, como un auténtico reto para la sociedad, se encuentra la movilidad que, para el Derecho, adquiere todo su protagonismo junto con otros fines que deben estar también detrás de la actuación de los poderes públicos en beneficio del bienestar colectivo. Como botón de muestra, valga ahora citar el artículo 20.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, referido a los criterios básicos de utilización del suelo. En ese precepto se obliga a las Administraciones Públicas, y en particular a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, a “(a)tender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, *de movilidad*²⁸, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente”.

De lo anterior fácilmente se colige que la ordenación de los usos del suelo a través de la planificación no puede dejar de considerar a la movilidad como un aspecto absolutamente determinante en la finalidad pública de crear ciudad²⁹ elevando de este modo el rango de su alcance junto al de otros principios tradicionalmente presentes en la ordenación (urbanística) de la ciudad. Ya sucede así, incluso, a nivel “macro” de ordenación del territorio con el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid. En este sentido, el artículo 16.1 de la Ley 9/95, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo de Madrid dispone el contenido del citado Plan Regional entre el que cabe destacar la ordenación de los

²⁷ La cursiva es nuestra.

²⁸ Idem.

²⁹ Incluso como un límite para propiciar modificaciones puntuales no sustanciales del planeamiento urbanístico. De esta forma, el Decreto 92/2008, de 10 de julio, por el que se regulan las modificaciones puntuales no sustanciales de planeamiento urbanístico de Madrid dispone un procedimiento *ad hoc* para la tramitación de todas aquellas modificaciones que tengan un alcance reducido y local capaz de permitir a los ayuntamientos atender las necesidades urbanísticas con una mayor agilidad. Eso sí, siempre que dichas modificaciones “no supongan graves afecciones a la movilidad”. Por lo que las modificaciones que, entre otras, tengan una incidencia negativa en el medio ambiente, la movilidad, o las infraestructuras no pueden llegar a considerarse modificaciones puntuales no sustanciales (art. 1.3).

sistemas de ámbito o función regional o supramunicipales y, en general, de los estructurantes del territorio contemplando, entre otros, un “*esquema de movilidad*”³⁰.

Pero, sin duda, son los propios Planes Generales los llamados a erigirse en “huésped” idóneo para albergar toda la virtualidad que es capaz de proyectar la movilidad sostenible. De hecho, así se apuntaba ya, siquiera muy someramente, en el artículo 14.2.d) de la Ley 9/85, de 4 de diciembre, especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid. Conforme a ese precepto citado, los planes de ordenación de núcleos de población contendrán, entre otras determinaciones, “Trazado y características de las infraestructuras y servicios, *con especial referencia a las sendas peatonales...*”³¹.

Por otra parte, y de manera mucho más concreta, el artículo 42.7 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid dispone que, entre otras determinaciones complementarias del Plan General, se debe contemplar “la ordenación precisa de los centros cívicos y los establecimientos comerciales, terciarios y de espectáculos que, por sus características o por las actividades a que se destinen, tengan un impacto específico en el tejido urbano, sean *susceptibles de generar tráfico, generen demandas especiales de aparcamiento*”³² o creen riesgos para la seguridad pública...”.

III. EL (LIMITADO) MARCO NORMATIVO PARA LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN MADRID: ¿PARA CUÁNDO UNA (AUTÉNTICA) LEY MADRILEÑA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE?

Como ya nos consta, la ciudad de Madrid cuenta, desde el año 2014, con un PMUSM. Pese a la aprobación de este instrumento ordenador —en tanto que (pretendida) Directriz general de la política municipal de movilidad que el Ayuntamiento de Madrid acomete en el horizonte del año 2020— sorprende, ya de entrada, la “orfandad” normativa con la que la cuestión de la movilidad urbana sostenible ha sido abordada. Y ello no ya únicamente en la capital —donde la Ordenanza de movilidad de 26 de septiembre de 2005 no afronta realmente el problema de la movilidad, al tratarse, más bien, de una adaptación (singular) a la capital del Reglamento general de circulación³³— sino también en la propia Comunidad de Ma-

³⁰ La cursiva es nuestra.

³¹ Idem.

³² La cursiva es nuestra.

³³ Lo que aparece confirmado por el hecho de que el propio artículo 1 de la Ordenanza de movilidad dispone que “En aquellas materias no reguladas expresamente por la Ordenanza, o que regule la autoridad municipal en virtud de la misma, se aplicará el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, modificado por Ley 17/2005, de 19 de julio, y sus reglamentos de desarrollo”. Entiéndase hoy día aplicable el RD-Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

drid —donde la Ley 5/2009 de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid presenta un radio de acción bastante limitado pese a lo engañoso (y aparente) de su título—.

Si bien la Disposición Adicional decimonovena de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (en adelante LES) obligaba al Gobierno de la Nación a presentar, en el plazo de los seis meses siguientes a su aprobación, un Proyecto de Ley de movilidad sostenible con el fin de sentar las bases para el fomento de la accesibilidad y la movilidad sostenibles, el reforzamiento de la seguridad del tráfico de personas y mercancías, y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, desafortunadamente nunca se ha tenido noticia, hasta la fecha, de ningún Proyecto de esta naturaleza. Consiguientemente, se ha excedido el plazo previsto, no sólo ya por la propia Disposición Adicional decimonovena de la LES, sino, incluso, precedentemente, por la Disposición Adicional séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera³⁴.

Con todo, este escenario no se ha convertido en impedimento alguno para que varias Comunidades Autónomas cuenten (avanzadamente) con su propia regulación en la materia³⁵. Y entre ellas, y desafortunada e inexplicablemente, no se encuentra la Comunidad de Madrid, cuya Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por la carretera no constituye, en cambio, una auténtica Ley de movilidad sostenible en los términos que aquí ahora estamos indicando.

A la situación descrita se le suma, en términos más generales, la tendencia normativa ambiental de los últimos tiempos de la Comunidad de Madrid y que nos sitúa ante un escenario heterogéneo, dispar, que evidencia la ausencia de una línea de acción clara no ya sólo en el campo de la sostenibilidad, sino también en el de la materia ambiental nuclear, y ello más allá ahora de la compilación de una amalgama de disposiciones dispersas sin un calado sustantivo pleno.

En efecto, en los últimos años venimos asistiendo, con cierta sorpresa, a la discutible aprobación de disposiciones que luego han demostrado ser de todo punto fallidas³⁶; también a un acomodado (e injustificado por innecesario) retraimiento normativo³⁷; e, incluso, a un incomprensible

³⁴ Esa Disposición Adicional séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, obligaba al Gobierno de la Nación, “en desarrollo de las medidas urgentes a adoptar contra el cambio climático” a elaborar una Ley de movilidad sostenible, si bien sin plazo temporal prescriptivo para ello.

³⁵ Así, podemos citar la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad de Cataluña; la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunidad Valenciana; la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de Baleares. A las que se sumará, también, presumiblemente, una futura Ley de movilidad sostenible de Andalucía (actualmente en tramitación parlamentaria su Proyecto de Ley al tiempo que se redactan estas líneas).

³⁶ Como es el caso de la controvertida Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de viviendas rurales sostenibles de Madrid, recientemente derogada por la Ley 1/2016, de 29 de marzo.

³⁷ Que es justo lo que ha ocurrido con la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de Madrid. Con motivo de la aprobación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental, como nueva normativa estatal básica en la materia, el legislador madrileño ha considerado oportuno proceder a la derogación de gran parte de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de Madrid para, consecuentemente, dar entrada, de forma directa, a la aplicación de la Ley básica estatal

“vacío” normativo ambiental, hasta el punto que resulta harto difícil encontrar una norma “de peso”, de auténtica referencia, que haya situado a nuestra Comunidad Autónoma en el centro referencial del ordenamiento jurídico-ambiental en los últimos tiempos. Por contra, y a diferencia de lo que sucede con otras Comunidades Autónomas, más prolíficas y activas en este sentido —a la vanguardia de la conciencia social y jurídica en materia ambiental— arrastramos en Madrid una inercia ambiental en la que, sin constituir claramente un objetivo prioritario de la agenda política del Gobierno regional, la producción normativa en materia ambiental alcanza un resultado (muy limitado por ello) puramente tangencial, accesorio y, en todo caso, indirecto como es el caso más reciente también de la movilidad sostenible. Una movilidad sostenible que demanda, a nuestro juicio, una normativa autonómica en la materia que ni está ni se la espera (de momento) más allá del limitado alcance de la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera.

Porque, a nuestro juicio, existen razones más que fundadas para que la Comunidad de Madrid se hubiera embarcado ya, hace tiempo, en la corriente de regiones que cuentan con su propia legislación en materia de movilidad sostenible³⁸. Para ello no hace falta más que tener en cuenta las especiales circunstancias que se ciernen sobre la región de Madrid y también sobre la ciudad de Madrid misma.

La Comunidad de Madrid, en la que se encuentra localizada la capital de España, tiene una extensión de ocho mil treinta km² y una población de más de seis millones y medio de habitantes en la que, cada día, tienen lugar más de quince millones de desplazamientos de los que alrededor del 70% se realizan en modos motorizados (vehículos privados y transporte público)³⁹. Conforme recrea el Preámbulo de la Ley 9/2001, del suelo, de Madrid, “(s)on éstas, características propias que han de ser consideradas al regular su or-

en el territorio de la Comunidad de Madrid, dejando a salvo, y a la espera de la aprobación de una nueva Ley madrileña de evaluación ambiental, las especificidades que, de acuerdo con la habilitación estatal, resulten aplicables en la Comunidad de Madrid. Es por ello que la Disposición Transitoria primera de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Madrid dispone un régimen transitorio en la Comunidad de Madrid en materia de evaluación ambiental donde resulta directamente aplicable la Ley 21/2013, de 9 de diciembre (por ejemplo a la hora de determinar la sujeción al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada de los planes y programas en los mismos casos y con los mismos requisitos dispuestos por la normativa estatal básica), sin perjuicio de la vigencia del Título IV, artículos 49, 50 y 72, y finalmente la Disposición Adicional séptima y el Anexo Quinto de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de Madrid.

³⁸ Esa legislación autonómica ha institucionalizado toda una auténtica estrategia en pos de la consecución del objetivo de la movilidad. Así, merece ser destacado, cómo las diversas leyes autonómicas aprobadas hasta el momento orbitan en torno a: i) la necesidad de luchar contra los efectos del cambio climático —apostando por la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética— potenciando y dando prioridad a la utilización del transporte público colectivo y los modos de transporte no motorizados; ii) la racionalidad en los usos urbanos de cara a la implantación de infraestructuras y servicios de transporte; iii) la accesibilidad ciudadana en condiciones de movilidad; y iv) la implicación y participación civil en la toma de decisiones que afecten a la movilidad y en el impulso de una cultura por la movilidad sostenible.

³⁹ Fuente: Plan Estratégico de Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid 2013-2025. Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid.

denamiento jurídico urbanístico”. Y entendemos que también ahora por lo que se refiere a la movilidad urbana por contar también con “una potente red de infraestructuras de transporte”.

A mayor abundamiento, y considerando, en primer lugar —siquiera sea a efectos argumentativos— el RD 466/2003, de 25 de abril, por el que se crea la Subdelegación del Gobierno en Madrid⁴⁰, no puede dejar de advertirse cómo en esa disposición se afirma abiertamente que “Madrid, comunidad autónoma que alberga la capitalidad del Estado, tiene una serie de características singulares que la diferencian de otras comunidades autónomas uniprovinciales...”. Esas características singulares, por lo que ahora más nos interesa, conforman, en su resultado final, uno de los mayores y más avanzados centros de servicios del país que cuenta, a su vez, con espacios urbanos de gran magnitud. Lo que encuentra traducción más fidedigna en los problemas circulatorios y de tráfico que soporta la Comunidad Autónoma con salida o destino último en la propia capital. Desplazamientos diarios por motivos laborales, muchos de ellos cruzando toda la Comunidad Autónoma de norte a sur; llegada de flujos continuos de turistas con empleo de autocares privados y taxis; celebración de grandes eventos deportivos, artísticos y/o culturales; acontecimientos celebrados en Madrid en su condición de capital del Estado; actos oficiales de carácter estatal; manifestaciones reivindicativas un día sí y otro también que obligan al corte del tráfico por las calles por donde se realiza su recorrido y que colapsan las vías adyacentes. Todas ellas no son más que muestras especialmente significativas con las que se han acostumbrado (y resignado) a convivir los habitantes y visitantes asiduos de la ciudad de Madrid y que provocan una (profunda) “huella” en la movilidad de la ciudad y que no son en absoluto desconocidas para el PMUSM⁴¹.

En segundo término, la propia Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de Madrid confirma el diagnóstico anterior al concretar en su Preámbulo que Madrid, como capital del Estado es, además, “en términos demográficos, la ciudad más poblada de España, centro de una extensa área metropolitana⁴²: en ella residen algo más de tres millones de

⁴⁰ Téngase en cuenta que la modificación operada en su día por el artículo 77 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social en el apartado 1 del artículo 29 de la Ley 6/97, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (a su vez derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público) establecía la posibilidad de crear Subdelegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, atendiendo a las especiales circunstancias que concurren en ellas, tales como población, volumen de gestión o singularidades geográficas, sociales y económicas.

⁴¹ Como reconoce el propio PMUSM (p. 150) “una ciudad como Madrid, registra anualmente un sin fin de eventos especiales previstos y planificados en mayor o menor grado según sus circunstancias, que van desde las manifestaciones con una enorme variabilidad en cuanto al número de asistentes, a eventos deportivos populares, tales como la maratón, la media maratón, el día de la bicicleta y una innumerable cantidad de carreras populares que se celebran casi todos los domingos, pasando además por, los partidos de fútbol de nuestros 3 estadios, la temporada taurina en la Plaza de las Ventas y la operación Navidad entre otros”.

⁴² A su vez, el Preámbulo de la Ley 9/95, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo advierte que “(e)l peso específico del área metropolitana, cuyo centro es la ciudad de Madrid, es evidente” con traducción, incluso, en el sistema urbano nacional.

personas, sin contar los otros cientos de miles que transitan diariamente por la ciudad. Esas singularidades, tanto institucionales como sociales, se encuentran estrechamente entrelazadas: la realidad de Madrid como gran ciudad es indisociable de su condición de capital del Estado”. Es así como no deja de sorprender, una vez más, que la Comunidad Autónoma en la que se encuentra, además, la capital de España y la sede de las instituciones generales del Estado, carezca de una normativa ordenadora de la movilidad en la región. Tomando las palabras del propio legislador de la Ley 22/2006, las singularidades de Madrid, “una urbe de las dimensiones y problemas propios de Madrid, sin par en el resto de España”, son las que “reclaman un tratamiento legal especial...” que, en última instancia “permita asegurar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos”. Y máxime cuando la propia Ley 22/2006, de 4 de julio, atribuye (art. 2.3) al Ayuntamiento de la ciudad de Madrid, en su régimen especial por razón de su capitalidad, determinadas competencias de titularidad estatal, entre otras, en materia de movilidad, seguridad ciudadana, e infraestructuras⁴³. Concretamente, el Preámbulo de la Ley 22/2006, de 4 de julio explicita cómo de los sectores con elevada incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos “ocupa una posición central las medidas previstas en materia de seguridad vial, dirigidas a incrementar las potestades del Ayuntamiento para afrontar problemas como la emisión de ruidos y contaminantes por los vehículos a motor, el estacionamiento, la conducción bajo los efectos del alcohol o estupefacientes o sustancias psicotrópicas, la mejora de las condiciones de vida de las personas con movilidad reducida, etc.”.

Sea como fuere, y con este hándicap que supone la carencia (de todo punto incomprensible) de una normativa específica en materia de movilidad sostenible, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid sienta unas bases competenciales muy generales (y por ello también muy limitadas) para el acomodo jurídico de la movilidad urbana sostenible como materia sobre la que cabe reconocer competencias a la Administración autonómica —a diferencia de lo que acontece con otras Comunidades Autónomas— lo que quizás pueda explicar (que no justificar) el estado de “orfandad” normativa en materia de movilidad sostenible. Así, por ejemplo, podemos mencionar el artículo 92.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía conforme al cual “Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas”. Y también el artículo 84.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que atribuye competencias propias a los gobiernos locales de Cataluña, en los términos que determinen las

⁴³ Es más, el artículo 37.2 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid concreta que la participación del Ayuntamiento de Madrid en la gestión de infraestructuras de titularidad estatal no impide que el Ayuntamiento ejerza sus propias competencias, entre otras de “movilidad y ordenación del tráfico de vehículos”.

leyes sobre “h) La circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal”.

Por contra, el Estatuto de Autonomía de Madrid simplemente alude a la ordenación del territorio y el urbanismo (art. 26.1.4), al transporte terrestre (art. 26.1.6), y la protección del medio ambiente (art. 27.7) como posibles asideros jurídicos en los que enganchar la competencia autonómica en materia de movilidad urbana sostenible. Títulos competenciales generales pero que, en todo caso, y pese a la ausencia en ellos de fijación expresa de la materia “movilidad”, no justifican por sí solos la ausencia de una voluntad decidida, por parte del legislador autonómico, no ya para aprobar una Ley autonómica de movilidad, como sería lo realmente deseable y oportuno, sino al menos para incorporar, en la legislación del suelo, el régimen jurídico de la movilidad urbana, tal y como han hecho recientemente también otras Comunidades Autónomas.

Como quiera, así pues, que el propio Estatuto de Autonomía madrileño no arroja más luz sobre la base competencial en materia de movilidad ha sido la propia Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid la que atribuye, únicamente “de cara a la galería”, una (supuesta) competencia autonómica en materia de movilidad. En este sentido, el artículo 5.1 de la Ley 5/2009, referido justamente a las competencias de la Comunidad de Madrid, reconoce las siguientes competencias en materia de transportes: “c) Facilitar el derecho a la movilidad de los ciudadanos en todo su territorio, la intermodalidad y la libre elección de los medios de transporte, ya sean públicos o privados”.

Y afirmamos que ese reconocimiento competencial lo es de cara a la galería, para maquillar, en definitiva, el pretendido interés de la Comunidad de Madrid en asumir competencias en esta materia como quiera que esta misma disposición normativa no agota todo el eventual régimen jurídico de la movilidad con una regulación más o menos detallada. Si bien, todo sea dicho, supone un muy tímido paso adelante respecto de la Ley 20/98, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de Madrid.

Esta Ley 20/98 —que tiene por objeto la regulación de los transportes urbanos y su coordinación con los interurbanos— no aborda (ni siquiera menciona) en su artículo 15 —referido casualmente a las condiciones ambientales— el problema de la movilidad. Más bien trata de concienciar, pero sin obligar en ningún momento (“se propiciará”), acerca del problema de la contaminación atmosférica y acústica con origen en el transporte.

Es más, todo lo más a lo que se llega por parte del legislador autonómico es a “tomar nota” del problema cuando en el artículo 1 de la Ley 5/2009, de 20 de octubre se señala que la finalidad de la norma es lograr un sistema de transporte eficiente y coordinado, “que satisfaga adecuadamente las necesidades de movilidad de los ciudadanos de la Comunidad” para lo cual la Comunidad de Madrid está llamada a colaborar (art. 5.3) con la Administración General del Estado y las entidades locales con el fin de lograr una coordinación adecuada de los modos de transporte y “la mejora de la

movilidad de los ciudadanos”. Y cuando en el artículo 3.1 dispone también, como uno de los principios básicos de esa disposición, que la regulación del transporte por carretera “pretende facilitar la movilidad”. Empero, ahí queda toda la regulación en materia de movilidad, por lo que, como ya aventurábamos *ut supra*, la Ley 5/2009, de 20 de octubre, no es una auténtica norma en materia de movilidad sostenible.

Con todo, no deja de resultar sorprendente el énfasis dado por el legislador autonómico en el Preámbulo de la Ley 5/2009 a la hora de generar unas expectativas muy altas que luego no se ven cumplidas en el cuerpo normativo de la disposición. De este modo, y tomando en consideración la especial relevancia del transporte por carretera para el desarrollo económico y social de la Comunidad de Madrid, “la voluntad de garantizar un sistema de movilidad sostenible, justifican la promulgación de una norma como la presente”. Lamentablemente, no se hace verdad, en lo que concierne ahora estrictamente a la movilidad sostenible, la aseveración realizada en el propio Preámbulo por la que la Ley se enmarca en el firme propósito de “crear las herramientas jurídicas que permitan aprovechar las oportunidades futuras”. Por lo que respecta a la movilidad, a nivel autonómico todavía queda por esperar a esa futura oportunidad que, quizás en algún momento, nos brinde el legislador autonómico con una disposición a la altura de las circunstancias y capaz, entonces sí, de “garantizar un sistema de movilidad sostenible”. Razones, como hemos tenido ocasión de precisar precedentemente, no le faltan para dar ese necesario paso.

En otro orden de cosas, y por lo que se refiere al ámbito local, la propia movilidad ha pasado a constituir una materia sobre la que también los municipios pueden asumir (y de hecho han asumido) competencias, sin perjuicio de la competencia estatal, reconocida en el artículo 149.1.21^{CE}, en materia de “tráfico y circulación de vehículos a motor”. Más allá ahora del alcance de las competencias de los municipios en el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial⁴⁴, resulta suficientemente ilustrativa la nueva redacción dada al artículo

⁴⁴ Vid. artículo 7 apartado b) del RD-Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, conforme al cual se atribuyen competencias a los municipios en materia de “regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles...”. A este propósito resulta muy ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2010 (ROJ 5954/2010) que aborda de lleno el alcance de la competencia municipal (en la instancia trae causa de la impugnación de la Ordenanza de circulación de peatones y ciclistas de 21 de septiembre de 2007 del Ayuntamiento de Sevilla a la hora de adaptar la legislación estatal en materia de tráfico a los nuevos condicionantes de movilidad de la ciudad) para ordenar el uso urbano de la bicicleta. En este pronunciamiento —al que posteriormente le han seguido también las Sentencias de 8 de marzo de 2011 (ROJ 942/2011) y (ROJ 973/2011) resolviendo la misma cuestión— el máximo órgano jurisdiccional estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Sevilla casando la Sentencia en la instancia (que había declarado nulos varios preceptos de la citada Ordenanza por contravenir lo dispuesto en la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en el Reglamento General de circulación) y declarando conforme a derecho la Ordenanza de circulación de peatones y ciclistas. Baste ahora con recordar el fundamento jurídico quinto de la Sentencia citada, en el que, corrigiendo la premisa de la que parte la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia

25.2 de la Ley 7/85, de 21 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante LrBRL) por el apartado octavo del artículo primero de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Una redacción que reconoce a los municipios el ejercicio de competencias propias, en los términos de la legislación estatal y autonómica, sobre las siguientes materias: “g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano⁴⁵”.

La introducción expresa de la movilidad en el mismo plano competencial del tráfico de vehículos, con el que mantiene una estrecha relación, supone dotar a los municipios de una competencia que, no obstante en el caso de la Comunidad de Madrid, ya reconocía, siquiera implícitamente, primero la Disposición Adicional tercera de la Ley 20/98, de 27 de noviembre, de transportes urbanos de Madrid para el caso de los transportes de mercancías. En este supuesto, las competencias de los municipios vienen referidas a los aspectos relativos “a su repercusión en la circulación y tráfico urbano”. Y, en segundo término, y de una manera mucho más gráfica y clara, el artículo 2 de la Ordenanza de movilidad de Madrid que tiene por objeto —justamente y en línea con lo previsto por el artículo 7.b) del RD-Legislativo 6/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial— “regular la circulación de vehículos y peatones, compatibilizando la necesaria fluidez del tráfico con el uso peatonal de las calles y regular asimismo la realización de otros usos y actividades en las vías urbanas comprendidas dentro del término municipal de Madrid, y en las interurbanas cuya competencia hubiera sido cedida al Ayuntamiento”, así como “hacer compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, establecer medidas de estacionamiento de duración limitada, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos”.

de Andalucía, el máximo órgano jurisdiccional enfatiza y ensalza el alcance de la Exposición de Motivos de la propia Ordenanza, de forma que esta disposición “en atención a los cambios que se han producido en la ciudad en materia de movilidad con la ejecución de las vías ciclistas, tuvo por finalidad evitar las posibles fricciones que pudieran producirse entre usuarios de los carriles bici y peatones, delimitando así, los derechos y obligaciones de ambos”. Y no sólo el Tribunal Supremo confirma el deslinde, debidamente realizado a su juicio por la Ordenanza, entre el radio de acción que corresponde al peatón y al ciclista sino, aún más, otorga carta de naturaleza a la regulación dispuesta por la propia Ordenanza hasta el punto de dar preferencia (e incluso prioridad) a la bici (y al ciclista) sobre el peatón, como claramente trasluce del fundamento jurídico quinto *in fine* y sexto de la Sentencia de 8 de noviembre de 2010. Una preferencia que entraña la “toma de la ciudad por la bicicleta” y que queda atestiguada como quiera que se permite, primero, que las bicicletas circulen tanto por zonas peatonales como por aceras atribuyéndoles una naturaleza “bipolar” a la carta, unas veces como peatón otras tantas como vehículo; y, en segundo término, que las bicicletas puedan amarrarse a árboles y a elementos del mobiliario urbano “cuando no existan estacionamientos para el aparcamiento de bicicletas en las vías urbanas en un radio de cincuenta metros o se encontraran todas las plazas ocupadas”.

⁴⁵ Justamente, como ha destacado CARBONELL PORRAS (2014: 100), la nueva letra g) de la nueva redacción dada al artículo 25.1 LrBRL es el resultado de la refundición de la anterior letra b) “ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas”, y de la letra ll) “transporte público de viajeros”, manifestándose con ello la estrecha relación del desplazamiento de personas, ordenación del tráfico en vías urbanas, y transporte público colectivo, con la idea misma y última de movilidad.

IV. EL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE DE LA CIUDAD DE MADRID: UNA PLANIFICACIÓN (PRETENDIDAMENTE) INTEGRAL PERO NO (REALMENTE) INTEGRADORA DE LA MOVILIDAD EN MADRID

Nuestro ordenamiento jurídico ha apostado firmemente, en los últimos años, por la figura de los planes de movilidad sostenible que, tras el respaldo que han tenido por parte del Tribunal Constitucional —a partir de la Sentencia 174/2013, de 10 de octubre⁴⁶— y dada la ausencia de normativa estatal, en los términos que ya han quedado apuntados, han encontrado un lógico y necesario acomodo en la legislación autonómica, bien en la legislación urbanística⁴⁷, bien en la legislación en materia de transportes⁴⁸.

Empero, no es éste el caso de la legislación madrileña como hemos tenido ocasión de lamentar precedentemente. Ahora bien, la ausencia en la Comunidad de Madrid, tanto de una normativa propia en materia de movilidad sostenible, como del acomodo de la normativa urbanística o de transportes a la realidad de la movilidad —mediante la incorporación tendencial de este fenómeno en su cuerpo normativo— no ha sido óbice para que la ciudad de Madrid haya aprobado su propio PMUSM⁴⁹ para el período 2014–2020. Aprobación que ha venido alimentada (y sobre todo animada) por las previsiones que ya realizaban en este mismo sentido el marco planificador autonómico (Estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid —Plan Azul 2006/2012—) y municipal (Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio

⁴⁶ Confirmando, por desestimación del recurso, la constitucionalidad de los preceptos de la LES relativos a los planes de movilidad sostenible.

⁴⁷ Con los casos recientemente paradigmáticos de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de Murcia; la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra; la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia; la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de Baleares; el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Aragón; y la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de Castilla y León.

⁴⁸ Desde la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de ordenación de los transportes urbanos metropolitanos de viajeros en Andalucía —que alude expresamente a la importancia de los transportes al servicio de la movilidad urbana— pasando por la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla la Mancha; la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias; la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid, hasta el caso paradigmático de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenibles de Baleares, y la Ley 1/2014, de 17 de noviembre, de transporte de viajeros por carretera de Cantabria.

⁴⁹ Un PMSUM que denuncia precisamente (p. 73) la ausencia en la Comunidad de Madrid, no ya tanto de una normativa específica en la materia, como de un Plan Director de Movilidad de carácter supramunicipal en el que el PMUSM pueda tener enganche. Y ello con independencia ahora del alcance del Plan Estratégico de Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid 2013–2025 del Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid al que, casual y sorprendentemente, el PMUSM ni siquiera menciona atestiguando, en este sentido el propio PMUSM, una absoluta falta de visión global e integradora.

climático de la ciudad de Madrid y Estrategia de calidad del aire de la ciudad de Madrid) con el firme compromiso de elaborar un PMUSM para la ciudad de Madrid.

Así las cosas, la base jurídica para el PMUSM la encontramos, necesariamente, en el régimen jurídico de mínimos que pergeña el legislador estatal en la LES.

En efecto, es la propia LES —y en el caso de la Comunidad de Madrid con mucho mayor sentido dada la ausencia de legislación específica propia— la que dispone un régimen jurídico básico (o que hemos denominado de “mínimos”) de los planes de movilidad sostenible en cuanto a su naturaleza, ámbito territorial, contenido, vigencia, y actualización. En este sentido, el artículo 101.4 LES recrea un contenido mínimo que pasa por: i) el diagnóstico de la situación; ii) los objetivos a lograr; iii) las medidas a adoptar; iv) los mecanismos de financiación oportunos; v) los procedimientos para su seguimiento; y, finalmente, una vi) evaluación y revisión y análisis de los costes y beneficios económicos, sociales, y ambientales, constituyendo a día de hoy este corpus normativo estatal, como ya nos consta, la única regulación existente, a nivel estatal, en materia de planificación de la movilidad.

Por otra parte, la LES recrea auténticas obligaciones y objetivos para las Administraciones Públicas a la hora de tener que aprobar planes de movilidad urbana sostenible⁵⁰ y que el PMUSM asume como propios en lo que se refiere, tanto a la integración de las políticas de desarrollo urbano, económico y de movilidad —de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental—, como el fomento de los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, el uso de los transportes público y colectivo, y otros modos no motorizados.

Estos planes de movilidad urbana sostenible son definidos por el artículo 101.1 LES como “un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes y desarrollando aquellos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del me-

⁵⁰ Incluso por la vía del condicionamiento financiero o presupuestario hasta el punto que el legislador estatal (art. 102 LES), para incentivar su aprobación, supedita la concesión de cualquier ayuda o subvención a favor de las Administraciones autonómicas o locales con destino al transporte público urbano o metropolitano, y con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a la disponibilidad, por parte de la Administración beneficiaria, del correspondiente PMS. No obstante, algunas voces críticas (CHACÓN GUTIÉRREZ, 2010: 421) se han alzado contra esta forma de “tutela estatal” de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos a la hora de verse obligados a reconducir sus estrategias por el “camino” fijado por el Gobierno de la Nación “a golpe de talonario”, lo que puede entrañar una intromisión en toda regla o una restricción al libre ejercicio de las competencias autonómicas y locales propias.

dio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos”.

El PMUSM, al menos de entrada y sobre el papel, cumple fielmente con esa descripción constituyendo un instrumento de gran potencial⁵¹ para ayudar a la ciudad de Madrid a hacer un empleo más eficiente del uso del suelo y de sus infraestructuras de transporte. Su objeto, tal y como se precisa en el propio PMUSM (pp. 8 y 9), no es otro que “mejorar la accesibilidad en las zonas urbanas y proporcionar una movilidad y transporte sostenible y de alta calidad hacia, a través y dentro de la zona urbana”.

Pese a los loables propósitos bienintencionados del PMUSM, la ausencia de una legislación autonómica específica lastra la proyección de toda una conciencia regulatoria generalizada sobre la planificación de la movilidad sostenible en donde se alcance la perfecta imbricación entre la planificación del uso del suelo y la oferta de transporte público de la ciudad. Y ello por más que quepa reconocer el encomiable voluntarismo manifestado por el PMUSM a la hora de mejorar el sistema de movilidad para conseguir “una ciudad viva, amable y para todos” (p. 9). Éste es el verdadero reto de la ciudad de Madrid si la comparamos con la situación de otras ciudades mundiales que no han dudado en evolucionar, de manera más decidida y real, hacia auténticas políticas de movilidad⁵².

En otro orden de consideraciones, y aunque, como hemos tenido ocasión de advertir, la definición de la LES posibilita un ámbito geográfico no necesariamente acotado a un término municipal, en el caso del PMUSM (p. 22) la apuesta lo es únicamente por el ámbito territorial de la ciudad de Madrid. Siendo esta opción absolutamente legítima no escapa, empero, de la crítica el hecho de que el PMUSM no considere, al menos formalmente, el alcance de la movilidad supramunicipal de la ciudad de Madrid con otros municipios circundantes a la capital limítrofes con su área metropolitana. Sobre todo por los flujos circulatorios de entrada o de salida a la ciudad de Madrid que desde esas otras ciudades o municipios vecinos se generan a diario⁵³. Y ello por más que el artículo 11.2 de la Ley 5/2009, de

⁵¹ Como una auténtica “herramienta de gestión” se autodefine el propio PMUSM, de la que se dota el Ayuntamiento de Madrid para estructurar convenientemente sus políticas de movilidad.

⁵² De hecho, como se reconoce en el Informe del Banco Mundial “Ciudades en Movimiento: Revisión de la Estrategia de Transporte Urbano del Banco Mundial” de noviembre de 2002, TWU-44, epígrafe 2.44, p. 21, el éxito mundial de ciudades como Curitiba (Brasil), Zurich (Suiza) o Singapur a la hora de gestionar a la perfección la relación entre el transporte y el uso del suelo radica en la existencia temprana en las mismas de “un plan con una estructura integrada del suelo y el transporte”.

⁵³ Sumado al hecho también, considerado por el propio PMUSM (p. 27), del diferente perfil poblacional de la ciudad de Madrid (con una población más envejecida) y de la región metropolitana (que concentra la población más joven) y que está detrás y explica, por ende, ese intenso flujo de desplazamientos. De hecho, como el PMUSM atestigua (p. 29), se ha dado pie a un *continuum* urbano de más de 6 millones de habitantes con densidades superiores a los 1.000 hab/km² constituyendo la metrópoli más grande del sur de Europa y la tercera de la UE. Este crecimiento de la población joven de fuera de la ciudad es la que provoca un aumento de los desplazamientos entre Madrid y su entorno metropolitano (viajes de largo recorrido que obligadamente deben hacerse en medios motorizados total o parcialmente), lo que se hace especialmente acusado en los municipios circundantes situados en los corredores de entrada a Madrid. Así, en el caso de los desplazamientos con origen y destino fuera de la calle 30, el uso del vehículo privado alcanza el 50% constituyendo una asignatura

20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid obliga,“(c)on el fin de garantizar la movilidad supramunicipal”, que los Planes municipales de movilidad o transporte que trasciendan el ámbito municipal o distorsionen gravemente los desplazamientos de otros municipios cuenten con informe previo vinculante de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

Con todo y con lo expuesto, el PMUSM constituye el instrumento base del que luego resultan todo un conjunto de actuaciones concretas que tienen como objetivo último la implantación de formas de desplazamiento —de personas y de mercancías— más sostenibles, priorizando la reducción del transporte en automóvil en beneficio de los desplazamientos a pie y en bicicleta. El peatón es (y debe ser), de acuerdo con el PMUSM, uno de los grandes beneficiarios de las políticas de movilidad en Madrid “devolviéndole el protagonismo perdido a favor del coche” demandando por ello acciones contundentes a su favor más allá del modo habitual de disciplinar los eventuales conflictos entre automovilistas y peatones en una misma vía⁵⁴.

De la mera lectura y posterior análisis del PMUSM puede apuntarse que trasluce en el mismo la inequívoca vocación de erigirse en auténtico marco de referencia para la planificación concreta en materia de servicios públicos de transporte, de infraestructuras, de tráfico urbano, y del resto de acciones en relación con el acondicionamiento del espacio urbano de la ciudad. Una planificación de la movilidad que orbita en torno a un conjunto de actuaciones que tienen, como objetivo último, la implantación de formas de desplazamiento más sostenible (a pie, en bicicleta, en transporte público) dentro de la ciudad. Con esos visos, el PMUSM aparece estructurado bajo lo que podemos caracterizar como un nuevo concepto de planificación estratégica —en lo que no es más que una fórmula de *planning for people*⁵⁵— del ciudadano y de su entorno urbano que pretende aglutinar

pendiente para “civilizar” aún más si cabe las relaciones de movilidad en la periferia (p. 35). De ello se hacen eco además las Órdenes del Ministerio de Fomento de 27 de febrero y de 26 de mayo de 1997 por las que se declararon urgentes y de excepcional interés público las actuaciones en materia de carreteras incluidas en sus anexos. Y, por lo que ahora interesa, los motivos de reconocida urgencia y de excepcional interés público que las Órdenes citadas detallaban se describían del modo siguiente: “La congestión de las actuales carreteras, en las cuales se supera en más de un 80 por 100 la capacidad de las respectivas vías obligaría necesariamente a una reducción drástica de la demanda por métodos coactivos o disuasorios, obviamente imposible, o a un aumento de la oferta viaria. Esto junto con el crecimiento previsto de las viviendas ocupadas en la periferia madrileña debido tanto al crecimiento demográfico como a las nuevas urbanizaciones residenciales, así como a la disminución del número de residentes por vivienda, hacen que sea de reconocida urgencia y excepcional interés público realizar nuevos accesos que garanticen de un modo adecuado la movilidad metropolitana de Madrid, para lo cual son elementos fundamentales las tres nuevas radiales enunciadas”.

⁵⁴ Como hace el artículo 39 ter de la Ordenanza de movilidad de Madrid de forma que en aquellas vías o espacios acondicionados tanto para la circulación de vehículos como de peatones —teniendo estos últimos siempre la prioridad— los vehículos vienen obligados a adaptarse a la velocidad de los viandantes y a no realizar maniobras que puedan afectar su seguridad o incomodar su circulación o permanencia en la vía pública.

⁵⁵ Donde las políticas de planificación física deben basarse en un claro entendimiento de la estructura social del área al que van referidas, los modos de vida de los grupos sociales concernidos, y las necesidades que afrontan. Vid. para mayor detalle nuestro trabajo en FORTES MARTÍN (2015: 202-209).

las consideraciones tanto de uso del suelo como de transporte⁵⁶, de una manera más sostenible e integradora, con el fin de satisfacer las necesidades de desplazamiento (movilidad) de las personas y, en última instancia, contribuir a la mejora de su calidad de vida.

Esta realidad constituye uno de los aspectos primordiales del *core* de los planes de movilidad sostenible. Y que, en el caso concreto del PMUSM (p. 14), representa la apuesta firme por el principio de accesibilidad universal (o de universalidad del sistema de movilidad). De forma que cualquier ciudadano de Madrid pueda acceder a cualquier punto de la ciudad con independencia de si dispone o no de vehículo privado⁵⁷, fomentándose, en última instancia, los modos más sostenibles de desplazamiento, como el transporte público, la movilidad a pie, o en bicicleta. En este sentido, mientras que el PMUSM “saca pecho” constatando (p. 33) que la cobertura del transporte público es del 100% de forma que toda la población madrileña dispone de una parada de autobús o una estación de metro a menos de 350 metros de su vivienda, por lo que se refiere a las otras formas “blandas” de desplazamiento la situación es manifiestamente mejorable dado que sólo el 39% de la población dispone de una vía ciclista a menos de 350 metros de su residencia, y en el caso de los desplazamientos a pie, la red peatonal “es mejorable⁵⁸ en cuanto a continuidad y conectividad entre determinadas zonas de la ciudad” para posibilitar el desarrollo de una auténtica política de *walking people*.

Sea como fuere, el PMUSM enfatiza (p. 69) la necesidad de garantizar el derecho a desplazarse de los ciudadanos de forma que el acceso a los diferentes servicios que ofrece la ciudad sea posible para todos ellos con independencia de su status (motorizado o no). Así pues, la accesibilidad se mimetiza ahora con y en la movilidad como quiera que el fin último perseguido por la política de movilidad en Madrid no es sólo propiciar un transporte sostenible sino también seguro y accesible. Porque sólo garantizando la accesibilidad⁵⁹, conforme pretende el PMUSM, puede hacerse

⁵⁶ La OCDE recomienda el desarrollo de una planificación estratégica en la gestión de los sistemas de transporte urbano. Y entre los aspectos que constituyen el *domain* de la planificación estratégica en su contribución hacia la sostenibilidad se encuentran el uso del suelo y los modos de transporte (desplazamiento). Vid. OECD. *Environmental policies for cities in the 1990s*. Paris: Publications Service, 1990, pp. 14 y 15.

⁵⁷ A tal fin, el propio PMUSM (p. 17) recrea que el Consorcio Regional de Transportes Públicos Reguladores de la Comunidad de Madrid (aprobado por la Ley 5/85, de 16 de mayo) constituye un antecedente destacado en materia de planificación de la movilidad en Madrid como quiera que la mejora en la coordinación de los distintos modos de transporte ha permitido potenciar la intermodalidad, disuadiendo así a los usuarios del uso del vehículo privado, gracias a la integración y transferencia entre los distintos modos de transporte ofreciendo, en última instancia, un servicio en condiciones óptimas de seguridad, accesibilidad y calidad.

⁵⁸ El PMUSM contempla medidas para la promoción y mejora de los itinerarios peatonales entre las que se encuentra la aprobación de un Plan Director de Movilidad Peonatal del que, salvo error u omisión por nuestra parte, no se ha tenido noticia todavía.

⁵⁹ Vid. más ampliamente el Libro Verde de la Comisión “Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”. COM (2007) 551 final, de 25 de septiembre, p. 14, donde la conformación de una nueva cultura de la movilidad urbana se hace pivotar en torno a la idea de accesibilidad en el transporte. Un transporte accesible del que los ciudadanos esperan satisfaga sus necesidades desde el punto de vista de la calidad, la eficacia, y la disponibilidad.

verdad el postulado de la sostenibilidad (movilidad sostenible). Es más, para posibilitarse la accesibilidad, la misma requiere de unas condiciones de movilidad adecuadas, a saber, que todos los ciudadanos puedan desplazarse por cualquier punto de la ciudad de Madrid sin necesidad de contar con un vehículo propio, lo que se traduce, en última instancia, en la suficiente accesibilidad (movilidad) en los intercambios modales en transporte público.

Y no sólo eso sino que, a mayor abundamiento, la movilidad entraña, en la forma concebida por el PMUSM, una, por otra parte lógica, dimensión pública⁶⁰, una dimensión “ciudadana”, en definitiva, como quiera que la conducta de los ciudadanos (usuarios del transporte) resulta en este punto decisiva. Gracias a este posicionamiento preferencial del ciudadano en su movilidad por la ciudad podemos apreciar, en estrictos términos jurídicos, una evolución desde el derecho (genérico) al transporte, al puro desplazamiento, hasta la emergencia de un nuevo derecho subjetivo de los ciudadanos⁶¹ a moverse, a desplazarse, a acceder a los bienes y servicios, no de cualquier manera y a cualquier precio, sino en condiciones adecuadas de seguridad, movilidad, y accesibilidad y al menor coste social y ambiental posible, dejando por ello de ser preferente la opción por el vehículo a motor privado⁶².

Pese a que el PMUSM no conforma abiertamente un status de movilidad del ciudadano⁶³ a nuestro juicio sí que sienta las bases para la recreación de este “nuevo” derecho subjetivo a favor de los mismos⁶⁴. Un derecho subjetivo que se construye —más allá ahora del alcance más general de los derechos a la libertad y a la seguridad del artículo 17 CE y a la libertad

⁶⁰ El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 29 de mayo de 2000 (ROJ 4324/2000), y ulteriormente el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sentencias de 30 de abril de 2009 —JUR 2009\456098— de 15 de abril de 2010 —RJCA 2010\498— y de 30 de junio de 2016 —JUR 2016\125040—) han considerado “que la ordenación del tráfico urbano adquiere en nuestros días una nueva y relevante dimensión pública. Puede afirmarse sin exageración que su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas sino incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales etc., sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del Patrimonio Artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico. La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas —normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del demanio público, etc.— están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia”.

⁶¹ Como quiera que la movilidad urbana se concibe y construye principalmente desde y hacia las personas. Vid. la Comunicación “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”. COM (2013) 913 final, de 17 de diciembre, p. 4.

⁶² Conforme recreaba ya el Libro verde sobre el medio ambiente urbano. COM (90) 218 final, de 27 de junio, pp. 30 y 40, el objetivo de la movilidad pasa por convertir al vehículo privado en una opción más a disposición del ciudadano en lugar de una necesidad imperiosa del mismo.

⁶³ Cabe apuntar que el Plan Estratégico de Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid 2013-2015 del Consorcio Regional de Transportes de Madrid contempla, entre sus ambiciosos objetivos, la elaboración de una “Carta de movilidad” del ciudadano de la que, salvo error u omisión nuestra, no se tiene noticia hasta el momento.

⁶⁴ Un derecho subjetivo de “nueva generación” cuando no un auténtico “derecho fundamental europeo” que debe garantizarse a todos los ciudadanos, tal y como lo califica el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen a la Comunicación “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”. DOUE C424, de 26 de noviembre de 2014, p. 60.

ambulatoria del artículo 19 CE— sobre la base de la equidad, la justicia social, y la integración ciudadana posibilitando que el conjunto de servicios y bienes se encuentren accesibles a todos los ciudadanos por igual con independencia de que posean o no un vehículo privado. Pero también, aunque en mucha menor medida, constituyendo éste uno de los puntos débiles del PMUSM, un derecho que resulta, en su puro ejercicio, de la racionalidad (administrativa) —en la disposición del uso del espacio viario, así como en la planificación e implantación de las infraestructuras y de los servicios de transporte— con el fin último de convertir a la ciudad de Madrid en un lugar “paseable⁶⁵” más que en un espacio meramente “circulable”.

Es por ello que cabe recordar, a mayor abundamiento, que en el artículo 99 LES el primero de los principios que debe presidir las políticas públicas de movilidad sostenible se centra en el “derecho de los ciudadanos al acceso a los bienes y servicios en unas condiciones de movilidad adecuadas, accesibles y seguras, y con el mínimo impacto ambiental y social posible”. Hablamos, por tanto, y en los mismos términos que permite recrear el tenor del artículo 5.1.c) de la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid, de la posibilidad de caracterizar un auténtico derecho subjetivo del ciudadano a la movilidad que encuentra traducción en el derecho de opción por el modo de transporte que el ciudadano entienda más adecuado a sus necesidades, de entre todos los disponibles; el derecho a disponer de la información necesaria para elegir el modo de transporte más adecuado y planificar su desplazamiento correctamente; así como el derecho a disponer de alternativas seguras, cómodas, y de calidad para sus desplazamientos no motorizados. Un derecho, en suma, plenamente formalizado, y que trascendiendo el alcance de la carta de derechos de los usuarios de un concreto modo de transporte, sitúa a las personas por encima del tráfico rodado⁶⁶.

Y la forma en que esa preeminencia de la ciudadanía sobre la “tiranía” del vehículo privado toma cuerpo en el PMUSM lo es a través de la priorización de los sistemas de transporte público y colectivo así como otros sistemas de transporte no motorizados como la opción nuclear (y preferencial) del conjunto de la ciudadanía⁶⁷ con el fin de disuadir a los

⁶⁵ Paseable o incluso podemos llegar a afirmar “ciclable”, como se reconoce en la Declaración de Toledo de 2010 —Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE—, p. 17. Vid. sobre la construcción de la idea de las ciudades paseables POZUETA, J.; LAMIQUIZ, F.; y PORTO, M. (2009). Vid. también el ilustrativo trabajo de HERCE (2009) donde su autor propone continuar trabajando en la apuesta por rescatar el espacio público urbano para el desplazamiento a pie o en bicicleta y recuperar, así, en última instancia, como se da título al trabajo, un derecho ciudadano.

⁶⁶ La acción administrativa en la materia debe tender por ello a facilitar a la ciudadanía diversas opciones para poder elegir, libremente, entre distintos modos de transportes sostenibles para hacer sus desplazamientos habituales. Sin olvidar tampoco, que, sin perjuicio de lo anterior y del alcance de ese virtual derecho subjetivo a la movilidad, ninguno de los modos de transporte (ni siquiera la bicicleta o caminar) es capaz de satisfacer por completo y por sí solos la totalidad de las necesidades urbanas de los ciudadanos.

⁶⁷ Ya el Libro Verde de la Comisión “El impacto del transporte en el medio ambiente. Una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente”. COM (92) 46 final, de 9 de abril, p. 57 advierte que cualquier estrategia que intente influir en el compor-

individuos a hacer un uso poco racional del vehículo privado. Y pese a que en el *nomen iuris* parezca que estamos en presencia de una mera actividad de fomento o estímulo del transporte público, asistimos, también, a un auténtico condicionamiento regulador u ordenador (intervención) del uso del vehículo privado en los términos ya contemplados por la propia Ordenanza de movilidad de Madrid. Condicionamiento como quiera que no sólo la Administración municipal ha de promover los desplazamientos a pie o en bicicleta⁶⁸ sino que esta promoción o fomento normativos de los medios de transporte no motorizados alcanza al propio ejercicio de la competencia pública.

La consecución de éste y del resto de objetivos pasa, para el PMUSM, por impulsar proyectos y actuaciones relativos a modos de transporte más sostenibles y eficientes. Estos proyectos y actividades llamados a impulsar la movilidad sostenible en ámbitos urbanos y metropolitanos y las actuaciones para reducir las emisiones difusas de gases de efecto de invernadero en el sector de la movilidad y el transporte pueden traducirse, entre otras, en medidas de apoyo al transporte no motorizado (carriles bus, ciclo-carriles, intercambiadores intermodales, aparcamientos perimetrales de vehículos, y sistemas de *park and ride*...), medidas de estímulo para la mejora y optimización de la explotación del transporte público (como la adquisición de vehículos híbridos o eléctricos para las flotas municipales de transporte), y medidas de gestión del tráfico urbano, entre otras, medidas disuasorias de utilización del vehículo privado como el *congestion charging* o el *traffic calm*.

En esa apuesta que el PMUSM parece forjar por la dimensión “personal” de la movilidad cabe tener presente que quedan incluidos los desplazamientos privados de los ciudadanos no sólo por razones de ocio, compras, sino también los desplazamientos motivados por razones de estudios y por el desempeño de un puesto de trabajo. Estos últimos representan prácticamente la mitad de los desplazamientos que tienen lugar a diario en la ciudad de Madrid. Es así como el PMUSM aborda también, como no podía ser de otra forma, el fenómeno de la llamada movilidad laboral⁶⁹ (pp. 37 y 182).

En el caso de la ciudad de Madrid este aspecto resulta coincidente con los períodos punta de movilidad general donde la utilización del vehículo privado es muy elevada —pero con una tasa de ocupación muy baja—

tamiento humano en materia de desplazamiento debe concentrarse necesariamente en la actitud del usuario en relación con su propio coche como quiera que está demostrado que la disponibilidad de un vehículo es el factor clave en la elección del modo de transporte. La barrera, a fin de cuentas, se encuentra en conocer cuándo a una persona le deja de resultar más económico, barato, o ventajoso utilizar su propio vehículo privado que otros modos de transporte.

⁶⁸ En línea de continuidad con la proclamación que ya se hacía en la Disposición adicional sexta de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y de protección de la atmósfera, conforme a la cual “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, promoverán los sistemas de transporte público y privado menos contaminantes”.

⁶⁹ Porque la movilidad (laboral) vinculada a la empresa que tiene como principal protagonista al trabajador en sus desplazamientos diarios (domicilio-trabajo) presenta importantes impactos que afectan, a juicio del propio PMUSM (p. 179), “tanto a la propia productividad de la empresa como a la eficiencia de la ciudad”.

como consecuencia de la reducida competitividad del transporte público por los más altos tiempos de viaje (hasta del doble en muchos casos) empleados que en el caso del trayecto en coche propio. Pese a que el PMUSM destaca su marcado carácter estratégico (p. 86) —hasta el punto que puede ser desarrollado mediante planes específicos de movilidad en ámbitos territoriales menores (como puedan ser las áreas de actividad económica o centros de trabajo y/o estudio como las universidades)— sin embargo, el PMUSM se queda corto, en nuestra opinión, al no abundar en las posibilidades (por mínimas que resulten) que ofrece justamente la LES para valorar el encaje de los planes de movilidad sostenible (como ahora el caso del PMUSM) con los planes de transporte de empresas. Y ello por más que el PMUSM reconozca (limitadamente) sobre el papel que es a la empresa a la que corresponde velar por la sostenibilidad en la movilidad que la misma genera⁷⁰ (p. 179).

En efecto, entre las soluciones novedosas que incorpora la planificación de la movilidad sostenible también se encuentra la apuesta por la elaboración de planes de movilidad específicos, tanto de potenciación de algún modo de transporte no motorizado (Planes Directores de Movilidad Peatonal⁷¹), como de concreción del ámbito al que van referidos, como es el caso de los polígonos industriales, de la actividad de transporte en empresas, y las zonas de actividades económicas. Y por lo que se refiere, más concretamente, a esta última posibilidad, el artículo 103 LES fomenta —en línea de coherencia también con la responsabilidad social corporativa empresarial— el desarrollo de planes de transporte de empresas, con vistas a reducir el uso del vehículo privado con baja ocupación y promover modos menos contaminantes en los desplazamientos —principalmente de los trabajadores a sus centros de trabajo— pero también de los potenciales visitantes a ese centro de trabajo (como clientes o proveedores). Esta suerte de *Green Transport Plans* o también llamados *Travel Plans* —con mayor tradición en el mundo anglosajón y cuya filosofía comienza a ser recibida también en nuestro ordenamiento a través de los denominados planes empresariales de movilidad⁷²— pueden gozar de un carácter mancomunado para empresas que compartan un mismo centro o edificio o que desarrollen su actividad en un mismo parque empresarial o recinto equivalente. En todo caso, para una sola empresa⁷³ o para un conjunto de ellas, los planes de transporte sostenible a los centros de trabajo pretenden contribuir a un cambio modal

⁷⁰ El PMUSM lo único que contempla es la promoción, mediante la disuasión, de cara a implicar al mayor número de empresas posibles —en línea con el tenor del artículo 103 LES— sin que, a día de hoy, en Madrid resulte obligado para las empresas contar con un plan de movilidad de empresa como, por contra, acontece en otras Comunidades Autónomas. Vid. en este sentido la Disposición Adicional tercera de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad de Cataluña.

⁷¹ Vid. nota 58.

⁷² Vid. más ampliamente, sobre este concreto particular, el trabajo de GOERLICH PESET (2014: 143-147).

⁷³ En el caso de empresas con más de 400 trabajadores, el artículo 103.2 LES contempla la designación de un coordinador de movilidad para facilitar la aplicación y el seguimiento del plan de transporte adoptado en su caso.

que reduzca el uso del vehículo privado e incrementar la utilización de otros modos de transporte con menor consumo energético y, por ende, más eficientes (transporte colectivo, a pie, o bicicleta⁷⁴). Para ello, y respetando en todo caso las previsiones del PMUSM, estos *Travel Plan* en la empresa no pueden limitarse a realizar el estudio de movilidad “en el papel”. Más bien, exigen la implantación efectiva de medidas realistas en la empresa —por ejemplo, a través de la negociación colectiva— que entrañe mejoras en la movilidad y en el ahorro energético de los modos de transporte empleados para los desplazamientos al centro de trabajo.

A la luz de todas estas consideraciones que venimos desarrollando a partir del examen detenido del contenido del PMUSM, el PMUSM no ha parecido saber (o querer) resistirse a la tentación de erigirse en todo un *Master Plan*, al modo de un plan holístico y transversal para la ciudad de Madrid que aglutina, por vía de jerarquización y condicionamiento, al resto de planes sectoriales en materia de urbanismo y usos del suelo, de transportes, de infraestructuras, y de calidad del aire. Así expresamente se menciona en el propio PMUSM cuando afirma que quedan integrados en sus determinaciones (p. 16 y ss. y p. 67 y ss.), los objetivos dispuestos a su vez en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997; la Estrategia local de calidad del aire de la ciudad de Madrid 2006-2010; el Plan de seguridad vial 2012-2020; el Plan director de movilidad ciclista 2008; el Plan de acción en materia de contaminación acústica 2009; el Plan estratégico para la seguridad vial de motocicletas y ciclomotores 2009-2013; y el Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático de la ciudad de Madrid-Horizonte 2020.

El resultado último de esta perspectiva es lo que podemos dar en llamar como “planificación global de la movilidad”. Ahora bien, a nuestro juicio, el PMUSM, pese a muchas de sus loables previsiones, no es (y no puede ser, por lo que se dirá también en el epígrafe V) realmente y por entero global por limitarse a pergeñar medidas de ordenación del tráfico (reducción, restricción del vehículo privado, fomento del transporte público) pero sin atender, en toda su crudeza, a la auténtica base del problema de la movilidad urbana sostenible, que no es otra que la disposición racional de espacios y

⁷⁴ No sólo mediante la bicicleta sino, también, a través de otros medios idóneos para ese fin como el patinete o el monopatín, por muy sorprendentes que puedan llegar a resultar en un principio. En este sentido, resulta interesante constatar cómo los Tribunales se están mostrando especialmente sensibles a esta nueva realidad social (y ambiental) de la movilidad urbana. Baste, como botón de muestra, la Sentencia núm 4251/2014, de la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña, de 12 de junio de 2014, en la que, entrando en el asunto concreto en el examen de la concurrencia (o no) de accidente *in itinere* de un trabajador mientras se trasladaba del centro de trabajo a su domicilio habitual en un patinete, la Sala sostiene que el concepto de medio de transporte “es evolutivo y no debemos petrificar medios mecánicos de transporte (“artefactos y máquinas”) a los que demos tal calificación, sino que por el contrario hemos de aplicar la máxima de adaptar la interpretación de las normas a la realidad social y el tiempo en que vivimos”. Y, a resultas de lo anterior, “en el presente caso el uso del patinete tiene como finalidad principal un rápido desplazamiento desde el centro de trabajo al domicilio habitual, y ello hace que debemos considerarlo medio de transporte idóneo y por tanto incluirlo en el concepto de accidente *in itinere*”.

de usos del suelo⁷⁵; en definitiva, a la (re)definición urbanística de la ciudad —al servicio del desplazamiento de los individuos—, y a la regeneración urbana del espacio (urbano) para la movilidad de los ciudadanos. No puede perderse de vista, además, que éste y no otro es el ámbito material de aplicación de las competencias del Ayuntamiento de Madrid en materia de movilidad conforme prescribe el artículo 38 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de Madrid.

En efecto, en este precepto se señala que el Ayuntamiento de Madrid ejerce las competencias que tiene atribuidas en materia de tráfico, circulación y seguridad vial “sobre las vías urbanas y sobre las travesías, cuando éstas hayan sido declaradas vías urbanas, así como sobre cualquier espacio abierto a la libre circulación de personas, animales y vehículos...”. Sustantivamente, pues, la movilidad es ordenación del tráfico y de los diversos desplazamientos. Movimientos, en definitiva, que se proyectan sobre un espacio y que sin la consideración de la regulación de los usos de esas vías y espacios urbanos (movilidad urbana) no se acomete en su totalidad.

A mayor abundamiento, a esta misma tesis conduce el artículo 39 de la Ley 22/2006, de 4 de julio en lo que se refiere a la ordenación local del tráfico⁷⁶. Porque en este artículo se contempla, indubitadamente, la regulación de los distintos “usos de las vías y espacios públicos urbanos de tránsito y circulación de personas, animales y vehículos” y ello con “la finalidad de armonizar los distintos usos, incluidos el peatonal, el de circulación, el de estacionamiento, el deportivo y el lúdico, y hacerlos compatibles de forma equilibrada”, entre otros extremos, con la garantía de “la movilidad y fluidez del tráfico”. Se demuestra, así pues, que la movilidad no debe atender tanto (como por contra es lo que se está haciendo en la práctica en Madrid) a la regulación y ordenación de vehículos como a la verdadera disposición de los usos de vías y espacios para poder soportar los variados desplazamientos que puedan producirse, bien sean en vehículo a motor, en bicicleta, o a pie. Es claro en este sentido el artículo 40 de la Ley 22/2006, de 4 de julio cuando, al referirse a la competencia en materia de seguridad vial, dispone que la policía administrativa preventiva de la seguridad vial se proyecta sobre toda clase de vías urbanas, incluyendo no sólo la ordenación,

⁷⁵ Donde justo proyecta toda su fuerza transversal la planificación urbanística a la hora de ordenar en el espacio los diferentes usos, entre ellos, también, los usos que demandan y requieren todos los diferentes tipos de desplazamientos (movilidad) en la ciudad, tanto los motorizados como los no motorizados. En suma, la planificación y el diseño urbanísticos de las vías públicas como medios de canalizar el tráfico que las mismas están llamadas a soportar. Porque, como ha llegado a manifestar PAREJO ALFONSO (2015: 39), el espacio, en tanto que objeto de la ordenación del territorio y del urbanismo no se confunde, ni puede confundirse por ello, “con las cosas, las actividades o los hechos que en él están o acontecen”.

⁷⁶ Recuérdese también, en este mismo sentido, el alcance actual del artículo 7.b) del RD-Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial que, conforme ha llegado a manifestar el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencias de 30 de abril de 2009 (JUR 2009\456098), de 15 de abril de 2010 (RJCA 2010\498), y de 27 de abril de 2016 (ROJ STSJ M 5354/2016) —en relación, por aquel entonces con el RD-Legislativo 339/90, de 2 de marzo— representa “una expresa habilitación legal para regular mediante Ordenanza los usos de las vías urbanas”.

señalización y dirección del tráfico, sino también el “uso de las vías”. Para más adelante sentenciar que la misma comprende “(l)a regulación y el control de cualesquiera de los usos de que sean susceptibles las vías y espacios abiertos al tránsito de personas, animales y toda clase de vehículos y del tráfico y la circulación por ellos...”.

Con todo, la intención del PMUSM es hacer converger en el mismo Plan las diferentes líneas de acción y medidas incluidas de forma dispersa en otros planes y políticas ya en marcha, lo cual ya representa un avance considerable. Esta cuestión, que constituye el aspecto nuclear del que depende el éxito del PMUSM, ha sabido cuidarse desde el propio PMUSM por encima de las limitadas previsiones de la LES de las que, con buen criterio, a nuestro modo de ver, el PMUSM se aparta.

El contenido mínimo que para los planes de movilidad sostenible pergeña la LES debe estar en perfecta correspondencia con lo dispuesto en otros instrumentos de planificación, precisando el artículo 101.3 LES que, “en especial, a los relativos a infraestructuras, transportes, ahorro y eficiencia energética, así como a la Estrategia Española de Movilidad Sostenible”. Sin perjuicio de la genérica alusión a otros instrumentos de planificación, y a la importancia relativa de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, resulta cuanto menos sorprendente y difícilmente ajena de toda crítica la inconsistencia de la regulación contenida en la LES. Inconsistencia, primero, por apelar en el artículo 101.3 LES a una mera “coordinación” entre distintos instrumentos de planificación sectorial cuando lo más oportuno (y también factible) —como por otra parte parece desprenderse del propio artículo 100 LES— es apostar por la integración de planes al servicio de un mismo fin, que no es otro que la garantía de la accesibilidad en los desplazamientos con el mínimo impacto ambiental y de la forma más segura posible. Y, en segundo término, la crítica de inconsistencia viene dada también por la ausencia de mención, en la relación de planes sectoriales aludidos por el artículo 101.3 *in fine* LES, a las posibilidades que ofrece y puede llegar a ofrecer toda la planificación sectorial en su conjunto⁷⁷.

Así, de primeras, es notable la falta de mención (de todo punto incomprensible en la LES) a los planes urbanísticos y de ordenación territorial. La ausencia generada por la falta de consideración hacia los planes urbanísticos en el limitado ejercicio de coordinación que propugna la LES difícilmente se explica dado que en la propia Estrategia Española de Movilidad Sostenible (apartados 4.1 y 5.1), en la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (epígrafe 5.2.1 apartado M.1), así como, finalmente, en

⁷⁷ De hecho, ya con anterioridad, CANO CAMPOS (2006: 38) ha criticado también la escasa utilización de los instrumentos al servicio de otras políticas sectoriales y de las posibilidades que pueden ofrecer para mejorar el servicio del transporte en las ciudades. También CARBONELL PORRAS (2011: 2276) advierte de la necesidad de que la intervención en el transporte urbano se construya conjuntamente con la planificación territorial y urbanística, la ordenación del tráfico, y las políticas de obras públicas y medio ambiente. Finalmente, y en el mismo sentido, MOREU CARBONELL (2014: 86) destaca la importancia de que la movilidad sostenible “impregne la ordenación jurídico-administrativa sectorial” con especial atención, justamente, a la ordenación del urbanismo, del transporte, y de las obras públicas.

la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (epígrafe 3.3.7.1) se recoge, como una de las directrices a seguir, la de la integración de la movilidad sostenible y la planificación del transporte en la ordenación del territorio y en la planificación urbanística. A mayor abundamiento, una de las medidas previstas en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible en áreas prioritarias de actuación (apartado 6) —aparte de potenciar en sus directrices generales (apartado 5.1) el llamado “urbanismo de proximidad” equilibrando la preponderancia actual del uso del vehículo privado hacia modos de transporte sostenibles y limitando la segmentación de usos y, con ello, reduciendo la necesidad de desplazamiento a través del crecimiento urbanístico compacto⁷⁸— lo es la necesaria vinculación de la planificación urbanística con la oferta de transporte público y no motorizado, sobre todo en el propósito último de acortar los desplazamientos y apostar, siempre garantizando la accesibilidad plena, por fórmulas de movilidad más sostenibles y saludables.

En segundo lugar, la crítica a la LES, a la que hemos hecho alusión *ut supra*, se hace también extensiva por la falta de reconocimiento de las sinergias que ofrece la planificación de la movilidad con los planes de calidad del aire⁷⁹ así como de prevención del cambio climático. De forma que la lógica consecuencia que cabe extraer de esta incomprensible omisión a esos otros planes “hermanos” no parece ser otra que la propia (pero de todo punto impropia) “autolimitación” del legislador estatal en la LES por no trascender ciertos contornos en los que quiere que se desenvuelva la acción (por ello mismo erróneamente limitada) de los planes de movilidad sostenible y que, en el caso del PMUSM, queda, con buen criterio, superada. Porque, precisamente, es aquí donde, a nuestro juicio, con la perfecta conciliación de los planes de movilidad sostenible con planes de ordenación territorial y/o urbanística, de infraestructuras⁸⁰, y con planes de calidad del aire

⁷⁸ De forma que se consiga reducir el incremento en el número y distancia de desplazamientos motorizados, apostar por medios de transporte alternativos con un impacto ambiental menor, y reducir la dependencia en el vehículo privado. Lo que determina que, en la planificación de nuevas áreas urbanas residenciales y en la redefinición de las ya existentes, se preste la máxima prioridad a asegurar que la mayor parte de los servicios necesarios para los ciudadanos están disponibles para ellos a pie o en bicicleta.

⁷⁹ Sorprende sobremanera esta falta de interacción entre los planes de movilidad sostenible y los planes de calidad del aire, máxime cuando la Estrategia Española de Calidad del Aire busca que la calidad del aire se integre en otros ámbitos normativos como la energía, el transporte, la agricultura, la economía y fiscalidad, sector residencial, así como el urbanismo y la planificación territorial. En concreto, en lo referente al transporte, la citada Estrategia Española de Calidad del Aire pretende racionalizar la demanda y la necesidad de movilidad a la par que impulsar modos de transporte menos contaminantes, y combustibles y tecnologías más eficientes y limpias para lo cual resulta capital la estrecha relación asociativa que presentan ambos tipos de planes.

⁸⁰ Como se reconoce en la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de febrero de 2009, “2050: El futuro empieza hoy — Recomendaciones para la futura política integrada de la UE en materia de cambio climático”. DOCE C67, de 18 de marzo de 2010, p. 51, la forma más eficiente a largo plazo de reducir las emisiones de los medios de transporte es a través de la disminución del crecimiento del transporte en su conjunto. Para ello, además de apostar por hacer del transporte público una alternativa cada vez más atractiva frente al vehículo privado, hay que “garantizar que la planificación urbanística y de infraestructuras tengan en cuenta la absoluta necesidad de reducir el uso de los turismos”.

atmosférico⁸¹ es donde fácilmente se colige otra suerte de planificación integral más ambiciosa (y absolutamente necesaria) que puede permitir la conformación y posterior desarrollo de un escenario capaz de posibilitar el objetivo final de la consecución de la movilidad sostenible en el sector del transporte.

Así al menos se irradia claramente, y con mayor fortuna, en el PMUSM (p. 68) donde tanto los objetivos de sostenibilidad definidos en el Plan de calidad del aire 2011-2015 como del Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático-Horizonte 2020 pasan a integrarse en el propio PMSUM con el fin de minimizar los impactos negativos que la movilidad genera sobre el medio ambiente, fundamentalmente por lo que se refiere a la contaminación atmosférica y acústica, el consumo energético, la ocupación del espacio o la calidad del paisaje.

Finalmente, y debiendo ser considerada una relevante innovación frente al silencio de la LES, el PMUSM (p. 67) aborda el tema de la seguridad (vial) en el marco de los desplazamientos realizados por personas de cara a evitar pérdidas humanas con ocasión de accidentes. Así, y como muestra de la (limitada) voluntad integradora como instrumento de la planificación global de la movilidad, si bien los objetivos de seguridad (vial) de la ciudad de Madrid se encuentran ya recogidos en el Plan de seguridad vial (2012-2020), el propio PMUSM los ha pasado a integrar también como propios.

V. LA MOVILIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA URBANO EN MADRID EN MODO *SLOW MOTION*: LA (SESGADA) APUESTA POR UNA MOVILIDAD BAJA EN EMISIONES CON SACRIFICIO DE LA (VERDADERA) MOVILIDAD URBANA

La movilidad sostenible en Madrid, lejos de constituir un auténtico objetivo, en sí mismo considerado y con toda su intensidad, aparece representada como un resultado accesorio a la política de transportes, verdadera protagonista de la acción seguida por la Administración autonómica y local. La apuesta, en este sentido, de la movilidad en Madrid lo es (y está siendo en el futuro más inmediato) por una movilidad baja en emisiones, o como también se ha caracterizado de forma reciente desde las instancias europeas, por una movilidad hipocarbónica⁸². Porque toda la atención parece estar centrándose en el protagonismo que el tráfico rodado tiene para las emisiones y, por ende, en la aplicación de medidas para alcanzar niveles reducidos

⁸¹ Sobre la base del artículo 16.2.a) último párrafo de la Ley 34/2007, de 16 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, precepto que expresamente refiere que en los planes autonómicos de mejora de la calidad del aire “se integrarán planes de movilidad urbana”.

⁸² La movilidad hipocarbónica o de bajas emisiones de carbono constituye un aspecto nuclear en la transición, más ambiciosa, hacia la llamada economía circular hipocarbónica. Vid. en este sentido la Comunicación de la Comisión “Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones”. COM (2016) 501 final, de 20 de julio, 15 pp.

de emisiones. Buena prueba de ello lo constituye la modificación operada en enero de 2016 en la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid. Esta modificación introduce medidas específicas y extraordinarias de restricción del tráfico y del estacionamiento de vehículos durante episodios de alta contaminación⁸³. De forma que con estos nuevos cambios introducidos en la Ordenanza de movilidad, por razones estrictamente ambientales, la movilidad se reconduce y se (re)ordena a un segundo plano ante la necesidad de reducir, a toda costa, las emisiones procedentes del tráfico rodado.

Si bien es cierto que la movilidad no se puede entender (y explicar) sin el transporte (urbano) tampoco puede quedar reducida a un mero apéndice de éste, como sin embargo acontece claramente tanto con la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid como con la Ordenanza de movilidad de Madrid de 26 de septiembre de 2005. Si el transporte urbano sigue constituyendo el epicentro sobre el que se presta toda la atención en las decisiones a adoptar, como quiera que representa la principal causa de contaminación en las ciudades⁸⁴, sin duda esta perspectiva marca y está marcando, por puro condicionamiento, la política madrileña a definir en materia de movilidad con el objetivo último de “descarbonizar” el sector del transporte urbano. Así, no es de extrañar que el principal propósito del PMUSM (y como hemos visto también de la modificación operada en la Ordenanza de movilidad) no es otro que dar con la solución mágica que permita reducir los coches en circulación a lo largo y ancho de la ciudad⁸⁵. Para ello, el PMUSM se (auto)impone una reducción, por otra parte nada ambiciosa, de aproximadamente el 6% del tráfico rodado (p. 184) de forma tal que esa movilidad pueda ser absorbida por la oferta constituida por otros modos de transporte sostenible.

A mayor abundamiento, la ciudad de Madrid se enfrenta diariamente al problema de gestionar la forma de penetración, a través de la otrora M-30 (hoy calle 30) y la M-40, y posteriormente, desde las vías urbanas, a la llamada “Almendra” central de la ciudad con elevados tráficos de vehículos que dan como resultado un tratamiento inadecuado de la movilidad de los peatones, de la bici, del transporte público, cuando no del propio vehículo privado. Para corregir ese efecto y, entre otras medidas, el PMUSM apuesta por la optimización del servicio del taxi (p. 120) lo que se ha traducido en la adopción de medidas, a nivel incluso de Comunidad Autónoma, para potenciar su movilidad hipocarbónica como quiera que la movilidad mo-

⁸³ Vid. nota 9.

⁸⁴ Concretamente, el transporte urbano es el responsable del 23% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE por lo que, a juicio de la Comisión Europea, ésta es una de las razones poderosas por las que muchas áreas urbanas (como sucede con la ciudad de Madrid) incumplen los límites de contaminación atmosférica. Vid. Comunicación de la Comisión “Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones”. COM (2016) 501 final, de 20 de julio, p. 13.

⁸⁵ El propio PMUSM recrea (p. 39) que en un día laborable tipo se llegan a registrar más de 2.5 millones de desplazamientos en vehículo privado con origen o destino la ciudad de Madrid. A estos se añaden casi un millón más de desplazamientos realizados por taxis y vehículos de distribución urbana de mercancías, sin contar los desplazamientos de autobuses urbanos e interurbanos.

torizada “esencial” (como lo es la que tiene lugar a través de autobuses y del taxi) no puede derivarse hacia otros modos de transporte menos contaminantes. De ahí que la actuación a seguir en este sentido venga constituida por la promoción de energías limpias en la tecnología de esos vehículos (p. 162) y, en definitiva, en la potenciación de flotas de vehículos de bajas emisiones o de emisión cero conducente, en algún momento, a la normalización de la movilidad eléctrica (o electromovilidad). Todo ello en el marco del artículo 104 LES que expresamente alude a la mejora de la eficiencia energética, la modernización tecnológica, y el uso eficiente de las flotas y vehículos de transporte en la íntima asociación existente entre automoción (transporte) y movilidad.

En efecto, la postura en el ámbito de la Comunidad de Madrid parece estar siendo la acción de fomento a través de políticas de actuación muy concretas y localizadas tendentes a la consecución de objetivos ambientales plenamente satisfactorios en la apuesta por fuentes de energía alternativas y de bajas emisiones para el transporte. Políticas de apoyo a la eficiencia y a la innovación en los vehículos a través de incentivos positivos con el objetivo de contribuir a la mejora de la eficiencia energética y a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y que no son para nada casuales como quiera que, como por todos resulta sabido, la Comunidad de Madrid —y principalmente la capital de España— está teniendo serias dificultades en los últimos años para cumplir con los objetivos de calidad del aire establecidos por la UE, constituyendo uno de los principales problemas en este sentido las emisiones de óxidos de nitrógeno. A tal fin, y como buena prueba de ello, puede mencionarse el compromiso del Ayuntamiento de Madrid conforme al cual, para 2020, la totalidad de la flota de autobuses y de autotaxis que circulan por la ciudad lo hagan mediante el uso de tecnologías limpias. Para ello, en el caso de los taxis, la Comunidad de Madrid convoca anualmente unas ayudas para la adquisición de vehículos eficientes para uso de autotaxi por su contribución a las emisiones a la atmósfera de dióxido de nitrógeno y de óxidos de nitrógeno. Unas subvenciones previstas, a su vez, en la Orden 2157/2013, de 23 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas para la adquisición de vehículos eficientes para uso de autotaxi⁸⁶. Esta Orden 2157/2013 apuesta por el estímulo para acelerar la renovación de la flota actual de autotaxis en la Comunidad de Madrid a través de la incorporación de modelos de alta eficiencia energética, con menor consumo de combustible, y menos emisiones de dióxido de nitrógeno y de óxidos de nitrógeno, quedando

⁸⁶ Las ayudas dispuestas lo son vía descuento —entrega dineraria sin contraprestación— para la adquisición de un único vehículo por beneficiario, a través de los puntos de venta de los vehículos, para todos los profesionales autónomos que se encuentren dados de alta en el impuesto de actividades económicas y sean además titulares de una licencia de autotaxi expedida en la Comunidad de Madrid. Ese descuento trata de compensar, de este modo, los costes en los que incurre el titular de una licencia de autotaxi por la compra de un vehículo eficiente.

excluidos, además, de las restricciones circulatorias en caso de episodios de alertas por contaminación (los eurotaxi y ecotaxi).

Detrás de esta situación existe una clara (aunque no única) responsabilidad por lo que respecta al sector del taxi, y ello por dos vías. La primera, porque del total de las emisiones reales del parque automovilístico circulante por la Comunidad de Madrid, los vehículos de gasóleo generan el 98% de las emisiones de dióxido de nitrógeno del total de turismos privados. Y en el sector del taxi madrileño, de los 16.500 vehículos existentes, la mayoría siguen siendo todavía, precisamente, de gasóleo.

En segundo lugar, y pese a que los vehículos privados representan el 56.1% de las emisiones de dióxido de nitrógeno —frente al 16.4% de los autobuses y al 14.8% de los taxis— ocurre que en el caso de los taxis estos vehículos recorren una media de 60.000 kilómetros al año, frente a los 15.000 o 20.000 que, como mucho y cada año, alcanzan a realizar de media el conjunto de los vehículos privados. Unos kilómetros que, en su gran mayoría, se recorren en vacío (alrededor del 40% según el PMUSM —p. 120—) y que presentan una disposición urbana y periurbana con un gran número de arranques y paradas por lo que se entiende que las medidas de renovación tecnológica de la flota de autotaxis son, a priori, mucho más eficientes que las de renovación del conjunto del parque circulante a la hora de disminuir las emisiones de dióxido de nitrógeno.

Sobre la base de estos presupuestos, la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local, y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid viene aprobando, sistemáticamente cada año, la concesión de las ayudas para la adquisición de vehículos eficientes para su uso como autotaxi en una clara apuesta por el fomento de políticas que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, así como para el fomento de sistemas de gestión, modelos, o innovaciones que resulten de interés tanto en la protección del medio ambiente como en la utilización racional de los recursos naturales, como lo es la política de promoción del uso de vehículos eficientes en el marco de la Estrategia⁸⁷ de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid para el período 2013-2020.

Esta nueva Estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid (2013-2020) se aprueba en respuesta a un nuevo contexto normativo que supera el escenario de desenvolvimiento de la, hasta entonces, Estrategia para el período anterior 2006-2012 (aprobada por Orden 1433/2007, de 7 de junio) conocida como Plan Azul. En efecto, tras el Plan Azul se aprobaron, tanto la Directiva 2008/50, de 21 de mayo, relativa a la calidad del aire ambiente, como la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Concretamente, el artículo 16 de la Ley 34/2007 obliga a las Comunidades Autónomas a adoptar planes y programas para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de

⁸⁷ Vid. Orden 665/2014, de 3 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se aprueba la Estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid 2013-2020 (Plan Azul +).

los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial, así como a minimizar o evitar impactos negativos de la contaminación atmosférica.

Sobre la base de los logros alcanzados en el período anterior con el Plan Azul, la nueva Estrategia de calidad del aire y cambio climático (Plan Azul +) trata de dar respuesta a la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar, consecuentemente con ello, la calidad del aire en una Comunidad Autónoma, como es Madrid, bastante singular por lo que respecta a su escasa extensión territorial, tener la mayor densidad demográfica del país, y el gran peso que tiene el sector servicios.

A través de objetivos propios que vienen a complementar las prescripciones normativas y de los planes ya existentes, la Estrategia contiene un total de 58 medidas concretas (frente a las 100 de la Estrategia precedente) que convergen en la puesta en marcha de acciones que faciliten la reducción de las emisiones contaminantes, y en especial la de los gases de efecto invernadero, actuando sobre sus principales focos de emisión como son, entre otros⁸⁸, el sector del transporte urbano. Para ello, la Estrategia establece objetivos de carácter cuantitativo para los distintos tipos de contaminantes tomando como año horizonte el 2020. En este sentido, la Estrategia se propone reducir un 20% las emisiones de óxidos de nitrógeno, de óxidos de azufre, de monóxido de carbono, y de partículas. Y por lo que respecta a los gases de efecto invernadero, la Estrategia postula un objetivo de reducción de las emisiones de dióxido de carbono respecto de los valores inventariados por la Comunidad de Madrid en 2005, de un 15% en el sector transporte.

Por otro lado, los objetivos cualitativos de la Estrategia se estructuran, a su vez, en cuatro programas sectoriales. Y dentro del Programa Transporte, por lo que aquí ahora más interesa, la Estrategia pretende incentivar el cambio modal desde los desplazamientos actuales (todavía preeminentemente mediante vehículos automóviles privados) hacia modos de desplazamiento menos contaminantes y más eficientes, fomentando el uso de vehículos de bajas emisiones (taxis, autobuses urbanos propulsados con gas natural, bicicleta).

Lo anterior claramente atestigua que, como quiera que las principales afecciones que el transporte urbano genera lo son en forma de contaminación atmosférica por las emisiones de ruido y, sobre todo, de dióxido de nitrógeno, partículas, y de dióxido de carbono, la respuesta que desde Madrid se viene dando trata precisamente de condicionar la circulación de vehículos sólo de forma indirecta atajándose así los problemas específicos causados por el transporte en el medio ambiente urbano a resultas de la congestión del tráfico.

Con estos presupuestos, la movilidad representa, por ello, una consecuencia accesoria en la lucha contra los efectos ambientales negativos del transporte de vehículos en la ciudad. Mientras que, en el escenario normativo actual pensamos que una política de movilidad, bien pensada y

⁸⁸ Junto al residencial, el industrial, y el primario (agricultura y ganadería, fundamentalmente).

estructurada, capaz de aglutinar al resto de políticas que se concitan sobre la ciudad (urbanística, ambiental, de transportes) puede solventar de mejor manera los múltiples problemas que se ciernen sobre Madrid y sobre el resto de ciudades de la Comunidad Autónoma.

Justamente por ello, un plan de movilidad (como el PMUSM) no puede quedarse sólo en eso, en el propósito de reducir la circulación de vehículos privados para conseguir con ello reducir las emisiones provocadas por los mismos. Se precisa, más bien, de un modo nuevo de (re)pensar la ciudad⁸⁹ en estrictos términos urbanísticos, de una ordenación (urbanística) del espacio urbano. Porque si el diseño urbano de la ciudad y las políticas públicas desarrolladas han estado de siempre claramente condicionadas por las ventajas proporcionadas por el vehículo privado —construyendo una ciudad para los coches— no basta ahora con (intentar) apartar el coche del asfalto de las calles⁹⁰ a golpe de medidas de pura ordenación del tráfico rodado.

La movilidad sostenible es urbana en tanto que ordenación espacial del transporte (movilidad) urbano en el conjunto de la ciudad. Pero ha de ser también “urbanística” expandiendo todo su potencial a partir de la (re)acción del y desde el propio urbanismo y, por ende, desde la planificación urbana y espacial⁹¹. El sistema de planificación regula, como un todo, el desarrollo y el uso del suelo —también el requerido para los desplazamientos por la ciudad bajo cualquier modo de transporte— de acuerdo con el interés público. Un urbanismo que (re)construye espacios públicos para poder ser compartidos por diferentes actores y que debe girar la vista también hacia aquellos ciudadanos que desean desplazarse a pie o en bicicleta be-

⁸⁹ Redefiniendo las distintas políticas sectoriales de planificación, integrándolas con un nuevo enfoque holístico, capaz de dar respuesta a la problemática de los diferentes ámbitos (social, económico, ambiental, cultural, energético, de movilidad) de la ciudad.

⁹⁰ Las políticas *No-cars* no parecen estar llamadas a gozar de mucho éxito en una ciudad como Madrid, más allá de alguna experiencia foránea en algún nuevo proyecto de actuación urbanística. Pese a que, como el propio PMUSM (p. 80) reconoce, alrededor de un 50% de los coches de residentes estacionan en la calzada, dificultándose con ello la utilización del espacio público para otros usos, no resulta factible que a corto plazo nos encontremos con una prohibición de aparcar vehículos en la calle para preservar el carácter peatonal de un área o, más aún, la eventual prohibición de que los futuros residentes de un nuevo área residencial urbana puedan circular en coche por la misma imponiéndose el modo de desplazamiento “blando” a pie o en bicicleta. La preferencia por otros modos de transporte que no sea el vehículo privado no puede sustentarse tampoco a costa de menoscabar ahora el coche para aquellas personas que realmente lo necesitan o quieran seguir haciendo uso del mismo. Ya que la verdadera movilidad pasa por dotar de todo un elenco de condiciones para que el ciudadano tenga la capacidad de elección sin que necesariamente se vea abocado al recurso al vehículo privado.

⁹¹ El Parlamento Europeo, en su Resolución de 10 de septiembre de 2013, sobre el fomento de una estrategia europea de tecnología de transporte para la futura movilidad sostenible en Europa (2012/2298INI) hace precisamente hincapié “en que no deben imponerse nuevos conceptos de movilidad” además de que “para fomentar una conducta más sostenible, se han de intensificar los esfuerzos de investigación en el ámbito [entre otros] de la planificación urbana y espacial”. También la Comisión Europea, en la Comunicación “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”. COM (2013) 913 final, de 17 de diciembre, p. 4 reconoce que el plan de movilidad urbana sostenible ofrece una visión funcional de la zona urbana debiendo “integrar las medidas realizadas en relación con la movilidad urbana en una estrategia territorial y urbana más amplia”.

neficiándose del urbanismo de proximidad⁹² como un activo de la ciudad y no sólo por el mero hecho de que no se encuentren con vehículos en la calle porque se les haya impedido a estos el acceso. Más bien, porque detrás existe toda una planificación (urbana) de (re)diseño de la ciudad y una normativa urbanística que sustente y potencie activamente la movilidad a favor del peatón⁹³ en combinación con el transporte público. De hecho, así lo deja entrever, siquiera veladamente, el propio PMUSM (p. 64) al advertir de la necesidad de “adaptar Madrid a las ciudades dos velocidades, adaptadas también a la movilidad peatonal o ciclista⁹⁴ y a su convivencia con los otros modos de transporte urbano”. Para ello, el PMUSM contempla medidas relativas a la implantación de calles de prioridad peatonal, de una red de paseos señalizados, el proyecto Camino Seguro al Cole, o la peatonalización de calles los fines de semana en un claro propósito de desarrollar medidas de *traffic calm*⁹⁵ que permiten adecuar la velocidad de la vía a las necesidades reales de los peatones y la consecución de mejoras en materia de seguridad vial.

Sin embargo, hasta que todas y cada una de esas medidas no encuentren encaje en la propia planificación urbanística, la apuesta por los desplazamientos a pie o en bicicleta e, incluso, otras medidas destinadas a mejorar las condiciones de movilidad —como la implantación de la línea de detención adelantada (o “avanzamotos”) para motos en los cruces semaforizados y la autorización para que las motos circulen por los carriles reservados para bus y taxi— siguen constituyendo una actuación sesgada y aislada en la capital, a modo de “parche⁹⁶” (más o menos oportunista), sin anclaje planificador alguno, pese a que, incluso, la propia Ordenanza de movilidad prevea fórmulas para su desarrollo que no han encontrado (todavía) materialización real⁹⁷.

⁹² Justamente las políticas de uso del suelo pueden reducir la necesidad de desplazarse y, por añadidura, la dependencia del vehículo privado a través de la localización de diferentes actividades y servicios a distancias fácilmente alcanzables mediante medios de desplazamiento menos consuntivos de las vías, como andando o en bicicleta.

⁹³ Como identifica el PMUSM (p. 72) el peatón pasa a erigirse como el máximo exponente de la nueva cultura de la movilidad sostenible.

⁹⁴ A mayor abundamiento, el PMUSM (p. 64) enfatiza cómo la situación del tráfico y el espacio a él asignado condiciona la calidad de los desplazamientos con vías en las que esta movilidad sostenible queda muy penalizada.

⁹⁵ Como reconducir el tráfico hacia otras vías dejando calles libres de tráfico para el uso y disfrute de peatones y niños. El *traffic calm* también incluye la eliminación de aparcamiento, el estrechamiento de las calles, y la intensificación de los cruces e intersecciones para reducir la velocidad de paso, todo ello para desincentivar el uso del vehículo privado por las vías.

⁹⁶ El propio PSMUS reconoce (p. 51) que la red de itinerarios peatonales, sobre todo en la Alameda central, presenta importantes carencias tanto en lo relativo a las anchuras de las aceras como a la continuidad de los itinerarios sin que la oferta peatonal del Distrito centro haya crecido en los últimos años (p. 52). A ello se suma la ausencia de un modelo de gestión único de las zonas peatonales en el control de acceso, mobiliario, accesibilidad de residentes y operaciones de carga y descarga (p. 53).

⁹⁷ Así el caso, por ejemplo, de los carriles-bici, donde el artículo 29 de la Ordenanza de movilidad de Madrid dispone el establecimiento, por parte de la autoridad municipal, de carriles reservados para la circulación de determinadas categorías de vehículos (lo pueden ser las bicicletas), con prohibición del tránsito por los mismos a cualquier otro vehículo que no quede comprendido dentro de dicha categoría.

Sea como fuere, tanto la legislación urbanística como la planificación (también) urbanística en Madrid, no terminan de ofrecer, a nuestro juicio, toda la “acogida” que la movilidad merece y precisa, tanto en la ciudad como en el resto de la Comunidad Autónoma⁹⁸. Y ello por más que el PMUSM diagnostique certeramente la base del problema y sostenga, además, muy voluntariosamente⁹⁹, su apuesta “por una ciudad más amable y peatonal” (p. 84).

Pese a la importancia de los planes de movilidad sostenible en tanto que instrumentos de la ordenación espacial del movimiento (movilidad) en la ciudad, no puede olvidarse que desde el planeamiento urbanístico puede (y debe) promoverse también la movilidad realmente urbana con el objeto de reducir las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos y facilitar, con ello, el uso y la eficiencia del transporte público como quiera que las decisiones urbanísticas presentan consecuencias en el ámbito de la movilidad y, por tanto, en el uso del automóvil y sus impactos asociados.

Los planes urbanísticos son esencialmente espaciales y son (y deben ser), por tanto, los llamados a ordenar la realidad espacial y el acondicionamiento del espacio urbano de la ciudad como instrumentos capaces de clarificar la estructura física de la ciudad, con especial énfasis en la red de comunicaciones y las fuentes de generación del tráfico urbano. Es por ello que los planes urbanísticos son potencialmente aptos para determinar la escala de la demanda futura de tráfico, la forma en que la demanda puede ser acomodada, y la distribución de la demanda (de movilidad) entre transporte público y transporte privado en el medio urbano. En definitiva, la planificación de uso del suelo puede (y debe) crear y dotar las condiciones idóneas para promover el transporte público y los modos alternativos de desplazamiento al vehículo privado en el establecimiento último del marco (urbano) para el tráfico¹⁰⁰ (y la movilidad). Porque el planeamiento urbanístico es el que, tradicionalmente, ha asumido y debe seguir asumiendo la ordenación del espacio público local, la ordenación espacial de los usos del suelo en el medio urbano, y, en suma, el instrumento capaz de garantizar el equilibrio de todos los distintos procesos de desarrollo urbano (ordenación de la ciudad), con inclusión también de aquellos usos (ocupantes) al servicio del tráfico y de la movilidad¹⁰¹, como lo es el transporte, sea éste motorizado o no.

⁹⁸ La incorporación del objetivo de la sostenibilidad en la más reciente legislación urbanística debe servir para que la movilidad encuentre también perfecto acomodo en la ordenación de los usos del suelo de la ciudad y en la ordenación urbana de los desplazamientos, como una variable más a tener presente a la hora de disponer la forma de interiorizar los requerimientos del transporte urbano.

⁹⁹ Hasta el punto que el propio PMUSM (p. 190) habla de un impacto positivo del PMUSM en la cohesión social y el atractivo económico y turístico de la ciudad.

¹⁰⁰ Como quiera, en los términos que ha referido tempranamente SÁNCHEZ BLANCO (1977:366), que “la circulación automovilística parece un presupuesto ineludible para el planeamiento urbano”.

¹⁰¹ En los mismos términos que ha referido AGOUÉS MENDIZÁBAL (2009: 19), el planeamiento urbanístico, en tanto que instrumento vinculado a la ordenación del espacio “permite a los poderes públicos encargados del mismo elegir modelos urbanos que inciden directa o indirectamente en la movilidad”.

Madrid (Comunidad Autónoma) debe avanzar necesariamente en su legislación (como ya sucede en otras Comunidades Autónomas) para la formulación de una previsión normativa en la que todo desarrollo urbanístico que se proyecte en un nuevo municipio, ya sea residencial, terciario o industrial, incorpore, obligatoriamente y con carácter previo a su aprobación, un estudio (o evaluación) de movilidad sostenible¹⁰². Porque, a fin de cuentas, con la movilidad hablamos también de uso del suelo (para posibilitar todo tipo de desplazamientos). Es más, la planificación en materia de movilidad, para ser realmente efectiva, no sólo debe tener en cuenta el transporte como tal sino también su necesaria interacción con la planificación territorial y urbanística de la que precisamente se alumbra y cobra todo su sentido; en definitiva con los aspectos tradicionales de uso del suelo. El resultado último no puede ser otro que la integración del transporte urbano (y con él la de la propia movilidad que determina su nueva configuración) en la planificación e implementación de la política de uso del suelo, dada la estrecha y complementaria relación que el transporte urbano presenta —a partir de los desplazamientos que por y a través del mismo se generan— con las decisiones habitacionales, de empleo, y de localización de ciertos servicios públicos en el medio ambiente urbano. De modo que la política de uso del suelo y, con ella, y a través de ella, la planificación urbanística tiene suficiente capacidad para influenciar no sólo la necesidad de desplazamiento sino también el modo de hacerlo, de una manera sostenible, en el sistema urbano de Madrid. Y ésta es, a nuestro modo de ver, la (gran) “debilidad” que presenta el PMUSM¹⁰³ al no mostrar signos inequívocos ni apostar decididamente por la integración efectiva de la movilidad en la planificación urbanística.

El PMUSM se centra, por contra, en el loable propósito de influenciar el comportamiento de las personas¹⁰⁴ concentrando todos sus esfuerzos en el difícil objetivo de reducir los desplazamientos “a motor” y en mejorar la gestión de la demanda a través del vehículo propio¹⁰⁵ mediante el fomento

¹⁰² Así lo apunta, muy someramente, el PMUSM respecto del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (p. 180).

¹⁰³ El PMUSM (p. 162) reconoce que el Plan de Calidad del Aire debe concentrarse en las medidas relacionadas con la promoción de energías limpias de los vehículos como quiera que “las relacionadas más directamente con la movilidad y con la reducción del uso del coche vienen definidas en el presente PMUS”.

¹⁰⁴ Se sostiene en el PMUSM (p. 172) que es preciso “hacer pedagogía con la movilidad” de cara a posibilitar la transformación del modelo de movilidad actual. Es por ello que “uno de los retos principales para alcanzar un modelo de movilidad sostenible y segura es el relativo a las pautas de comportamiento de los ciudadanos, cuyas decisiones diarias de desplazamiento condicionan el conjunto”. A tal fin, una adecuada puesta a disposición de información sumado a continuas campañas de sensibilización, promoción o participación “juegan un papel fundamental para conseguir un cambio cultural hacia hábitos sostenibles” (p. 170).

¹⁰⁵ El PMUSM no oculta su intención última de contrarrestar el efecto que, no tanto para la movilidad, sino para la emisión de gases de efecto invernadero, provoca el hecho de que alrededor de 450.000 vehículos entren a diario en la ciudad de Madrid. Por ello, el PMUSM también concibe como muy útiles las medidas disuasorias como el servicio de estacionamiento regulado y la ausencia de aparcamiento en destino para todos esos desplazamientos (p. 137) como elementos reguladores de la demanda del vehículo privado.

del transporte público colectivo —como uno de los elementos más importantes que configuran el sistema de movilidad (p. 101)—. Así como en la incorporación al sistema de transportes de nuevos modelos de movilidad colaborativa¹⁰⁶ —con fórmulas como el *car-sharing* y el *car-pooling* (p. 123). Es así como la ciudad de Madrid manifiesta una línea de acción similar a la de otras ciudades europeas en el fomento por “un cambio modal hacia los desplazamientos activos (en bicicleta o a pie), el transporte público y/o los planes de movilidad compartida, como las bicicletas o automóviles de uso compartido, o los viajes compartidos en automóvil, a fin de reducir los atascos y la contaminación en sus calles¹⁰⁷”.

Ahora bien, aunque no se puede discutir el efecto beneficioso de esa política de (re)educación ciudadana de la movilidad, no se trata tan sólo de hacer una serie de actuaciones aisladas (por muy bienintencionadas que sean) sino resulta necesario introducirse en la esencia misma del patrón de movilidad propugnando abiertamente modelos urbanos en los que la integración de usos y la calidad del entorno propicien los desplazamientos en bicicleta y a pie. El artículo 100 LES es claro en este sentido al recrear los objetivos de la política de movilidad sostenible. Estos objetivos han de conseguir impulsar la movilidad sostenible para lo cual se hace imprescindible, no sólo fomentar los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como el uso de los transportes público y colectivo, y otros modos no motorizados como los desplazamientos a pie o en bicicleta. También, como señala el precepto citado, integrar las políticas de desarrollo urbano, económico, y de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente, y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental.

Es por ello que el PMUSM adolece, a nuestro juicio —como parte necesaria de un planteamiento más global en el análisis de la demanda de movilidad de la ciudad— de la verdadera integración de la planificación territorial y urbanística en la redefinición de los distintos usos del suelo y, en definitiva, en la posibilidad de (re)construir realmente, y desde el punto de vista de la movilidad urbana, la ciudad mediante su necesaria transformación urbanística¹⁰⁸.

¹⁰⁶ La rápida expansión del fenómeno de la economía colaborativa no es más que reflejo evidente del cambio en el patrón de movilidad que se está produciendo en los últimos tiempos donde, a partir de ahora, la movilidad depende cada vez más de la demanda, lo que conduce, en última instancia, a la optimización de los recursos de transporte. Es así como estas fórmulas de economía colaborativa son potenciadas también, por y desde el PMUSM al erigirse, eventualmente, en fórmulas alternativas de movilidad en asociación con el transporte público. De hecho, el propio PMUSM contempla medidas de facilitación del uso del servicio de estacionamiento regulado a los usuarios de *car-sharing*, flexibilización del acceso a zonas de tráfico limitado para el *car-sharing*, y el fomento de la reserva de plazas de aparcamiento en las empresas para vehículos de alta ocupación o en régimen de *car-sharing*.

¹⁰⁷ Vid. Comunicación de la Comisión “Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones”. COM (2016) 501 final, de 20 de julio, p. 13.

¹⁰⁸ Como botón de muestra de lo afirmado en el texto principal, la consideración de la bicicleta como un vehículo más determina, en buena lógica, que su espacio natural de circulación sea también la calzada. Por ello, es necesario que el (nuevo) diseño de las vías públicas atienda a las necesidades ci-

A mayor abundamiento, la auténtica “filosofía” planificadora debe sustentarse en la necesidad de que la planificación urbana aborde, entre otros aspectos, los sistemas de transporte junto con la redefinición física de las ciudades y la disposición de los usos y formas de utilización del suelo¹⁰⁹. Sólo así se está en disposición de conseguir, como dice pretender el propio PMUSM, “la sostenibilidad del sistema urbano” a través del urbanismo de proximidad, donde la mezcla de usos residenciales y de actividad económica en los barrios consiga reducir los desplazamientos ante una oferta más variada de servicios (de proximidad).

Lo anterior debiera encontrar reflejo (urbanístico) en la apuesta seguida por el Ayuntamiento de Madrid a la hora de limitar e incluso restringir a los vehículos privados¹¹⁰ el uso (urbano) de las vías públicas. En un claro reconocimiento, como hace el propio PMUSM (p. 10), de que “el espacio público es para las personas, no para los vehículos, con lo que ello implica de restricción de la capacidad viaria de circulación y de aparcamiento”. Pues bien, esta doble opción (limitación y restricción) aparece ya contemplada por la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid donde, sin pretenderlo abiertamente, se conjugan perfectamente la regulación del tráfico (transporte) y la disposición urbanística de los usos del suelo (vías urbanas). Se demuestra con ello, tal y como aquí venimos sosteniendo, que es posible otra forma (urbana) de movilidad más allá, por tanto, de la adopción (aislada) de una determinada medida supuestamente en pos de la movilidad por la necesidad imperiosa de reducir los niveles de contaminación asociados al tráfico rodado.

En primer término, en el caso de la limitación del uso de vías públicas a través del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER). El SER, conforme prescribe el artículo 63.1 párrafo 2.º de la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid, tiene por objeto “la gestión, regulación y control del estacionamiento de vehículos en determinadas zonas y plazas de la vía pública en la ciudad de Madrid, con la finalidad de racionalizar y compatibilizar el uso del espacio público y el estacionamiento de vehículos¹¹¹”.

cistas en combinación con el tráfico motorizado. Y también, y junto a ello, que la apuesta por la bicicleta no suponga sólo la instalación de aparcamientos de bicicletas en espacios públicos sino también la obligada reserva de espacio para bicicletas en edificios de nueva construcción, tanto de uso público como privado. Por otra parte, la construcción de nuevas vías y el rediseño de las ya existentes con reducción a un único carril de circulación de anchura reducida y la protección de aceras con arbolado son muestras palpables de la transformación urbana de la ciudad que ayudan a potenciar la movilidad y fluidez del tráfico por contrarrestar los perniciosos efectos de los estacionamientos en doble fila.

¹⁰⁹ Buena prueba de ello lo representa la disponibilidad de suelo urbano en la ciudad de Madrid para la pretendida construcción de aparcamientos disuasorios. Decisión que sólo resulta posible con una adecuada planificación de los usos del suelo en la ciudad por más que quieran adoptarse este tipo de medidas de movilidad de forma aislada y apresurada.

¹¹⁰ Como acontece con las áreas de prioridad residencial existentes hasta el momento (barrio de Las Letras, Cortes, y Embajadores) donde sólo está permitido el acceso a vehículos de residentes, transporte público, servicios y emergencias, y vehículos de carga y descarga.

¹¹¹ Téngase en cuenta que, cuantos más vehículos tengan la necesidad de estacionarse en la superficie, se está ocupando al mismo tiempo un espacio público que está condicionando, cuando no limitando, el uso para otros fines (peatones, ciclistas, carriles para transporte público de pasajeros...).

El problema para la movilidad sostenible en el que, para cualquier ciudadano, se convierte todo desplazamiento se materializa en el momento que se alcanza el destino esperado y se pretende (muchas veces de forma desesperada) su ulterior estacionamiento¹¹². Justo por ello el SER se erige, en tanto que elemento regulador de la demanda del vehículo privado, en una fórmula claramente desincentivadora. Sobre todo cuando la propia Ordenanza de movilidad, en el citado artículo 63.1 lo contempla¹¹³, no sólo como instrumento para la asignación de un recurso escaso como es el espacio de estacionamiento de vehículos en vía pública —promoviendo la adecuada rotación en el ámbito territorial sujeto al estacionamiento limitado de vehículos (área de estacionamiento regulado¹¹⁴) dada la limitación de la máxima duración de estacionamiento para no residentes— sino “como una herramienta para impulsar la movilidad sostenible al integrar consideraciones de sostenibilidad en los criterios de asignación¹¹⁵”. A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo (en Sentencia de 29 de mayo de 2000, ROJ 4324/2000) ha dado carta de naturaleza a los servicios de estacionamiento regulado al recrear cómo “(l)a disponibilidad de espacios físicos en zonas de dominio público para el estacionamiento de vehículos, su ocupación temporal de un modo limitado y rotativo, de manera que sea posible su reparto entre los eventuales usuarios a las diferentes horas del día, forma parte de ese conjunto de medidas que sirven para paliar los aspectos negativos de una realidad social —la del incremento constante de vehículos que circulan por las ciudades— que afecta a intereses que, por ser de todos, adquieran la condición de intereses colectivos”.

Y, en segundo término, y por lo que se refiere a la restricción del paso o uso de vehículos privados por determinadas vías públicas así como el establecimiento de zonas de tráfico limitado (áreas de prioridad residencial y zonas de bajas emisiones), el artículo 88 de la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid contempla la prohibición o limitación de la circulación y del estacionamiento de vehículos, tanto “cuando existan razones que aconsejen reservar total o parcialmente una vía pública como zona peatonal”, como de manera mucho más concreta “cuando existan razones basadas en la seguridad vial, la movilidad y fluidez del tráfico, la protección del medio ambiente, la seguridad ciudadana y la protección de la integridad de los espacios públicos y privados”. Y ello sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Adicional segunda de la Ordenanza de movilidad. En la misma, y a partir de la delimitación dispuesta en el anexo II de la Zona

¹¹² El fenómeno de no encontrar libre una plaza de estacionamiento provoca el llamado “tráfico de agitación” ante la presencia de vehículos ociosos dando continuas vueltas por las calles tratando de encontrar (en una auténtica “lotería”) un lugar libre donde aparcar.

¹¹³ Y así ha sido enfatizado, también de forma reciente, por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sendas Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo, de 27 de abril de 2016 (JUR 2016\135985 y JUR 2016\135288).

¹¹⁴ A partir de la delimitación por barrios del anexo I de la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid.

¹¹⁵ No debe perderse de vista que la tarifa del SER se modula en la zona de bajas emisiones (la central de la ciudad) favoreciendo a los vehículos limpios con menores emisiones con un pago mucho menor que un vehículo (más) contaminante.

de Bajas Emisiones (ZBE), se contempla igualmente la eventual adopción de medidas de restricción total o parcial del tráfico “especialmente para aquellos vehículos que por su tecnología tienen mayores tasas de emisión”.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Madrid afronta (y enfrenta) el dilema de la movilidad sostenible con (algo de) voluntarismo pero, sobre todo, forzada por los acontecimientos. El continuo incumplimiento, en los últimos años, de los niveles atmosféricos de calidad ambiental ha obligado a poner el acento en el vehículo privado como quiera que todas las acciones emprendidas tienden a intentar corregir su efecto perturbador, sobre todo por lo que se refiere a las emisiones asociadas a su uso excesivo de conformidad con la estrategia de calidad del aire. Es así como la política de movilidad seguida en Madrid toma al vehículo privado como un mero “agente” y no como una verdadera consecuencia de las decisiones afectantes al uso del suelo y al medio ambiente urbano.

Esta forma de proceder en la apuesta madrileña por una movilidad “de circunstancias” y que pretende la reducción de las emisiones de los vehículos (movilidad baja en emisiones) ignora (indebidamente a nuestro modo de ver) toda la potencialidad que presenta la verdadera movilidad, que debe ser urbana (y urbanística). Porque resulta un hecho incuestionable que el tráfico rodado y el transporte urbano están fuertemente relacionados con (y condicionados por) la planificación urbana en la ciudad.

La razón por la que se ha llegado a esta situación quizás pueda deberse a la forma en que en Madrid se ha abordado y se continúa abordando todavía la compleja cuestión de la movilidad sostenible. Y se está haciendo sin parar mientes en la importancia de la planificación urbana y con escasez de recursos jurídicos.

Por lo que se refiere al primero de los aspectos apuntados, el potencial que tiene la política planificatoria para (re)dirigir la política de transportes hacia fórmulas más sostenibles, ambientalmente hablando, se ha mantenido inactiva en el caso de Madrid por una combinación de razones políticas y administrativas, entre ellas el escaso valor que se le ha dado, hasta tiempo reciente, al medio ambiente urbano y a la movilidad urbana sostenible. Es más, con la legislación urbanística de Madrid en la mano, fácilmente se colige que se haya prestado muy poca atención por parte del planificador a los vínculos existentes entre la política de uso del suelo y la demanda de movilidad (transporte) de los ciudadanos como quiera que aquella legislación no ofrece señales y se muestra (incomprensiblemente) “inmóvil” ante el fenómeno de la movilidad.

Por lo que respecta, en segundo término, al argumentario jurídico esgrimido para hacer frente al reto de la movilidad sostenible, cabe apuntar que en la Comunidad de Madrid las singulares características de su territorio justifican, sobradamente, la existencia de una Ley autonómica de movilidad sostenible y ello pese a la ausencia de mención expresa a la movilidad en el

Estatuto de Autonomía. Empero, el legislador autonómico, todo sea dicho, muy poco prolífico en materia ambiental, no ha dado (o no ha querido dar) todavía un paso que se nos antoja imprescindible en la aprobación de una Ley que marque el rumbo de las acciones a desarrollar ulteriormente. Situación ésta, grave de por sí, que se ve aún más acentuada como quiera que la legislación urbanística de Madrid tampoco ha sido especialmente receptiva al fenómeno de la movilidad urbana sostenible.

Por otra parte, en lo que se refiere a la ciudad de Madrid, el PMUSM contiene algunos bienintencionados propósitos pero con un alcance jurídico muy limitado. Porque si la movilidad sostenible pretende priorizar y potenciar los desplazamientos no motorizados ello no puede conseguirse tan sólo limitando o restringiendo el uso del vehículo privado a través de medidas adoptadas a golpe de episodio atmosférico adverso.

Más bien, la ordenación de la movilidad requiere de acciones en varios frentes, no sólo en la política de transportes en sí misma considerada sino también en la planificación ambiental y urbanística. Y, en este sentido, resulta de todo punto necesario (re)plantearse qué tipo de ciudad queremos para, a través de las posibilidades que ofrece el urbanismo, (re)diseñar los distintos usos del suelo que realmente deben estar al servicio de aquellos otros modos de transporte con menor impacto y por los que la movilidad sostenible realmente apuesta. De esta forma, el peatón y el ciclista no sólo deben (re)integrarse en una ciudad diseñada hasta ahora por y para los vehículos a motor para lo cual resulta imprescindible una (re)construcción urbanística a partir de las necesidades de estos otros usuarios de las vías urbanas. Porque está demostrado que en cualquier ciudad (y Madrid no puede ni debe ser la excepción) la disposición del uso del suelo, la red de vías urbanas, y las formas de transporte condicionan, en gran medida, su funcionalidad y el bienestar de sus habitantes y de sus ciudadanos. La movilidad sólo puede ser plena disponiendo de una red de transporte sostenible y de una infraestructura urbana perfectamente planificada capaz de soportarla. Y la planificación del uso del suelo puede crear y dotar las condiciones idóneas para potenciar la transferencia de determinados tipos de desplazamientos a otros modos alternativos de transporte al vehículo privado dado que las políticas de uso del suelo pueden influenciar no sólo la necesidad de desplazamiento sino también el modo de hacerlo.

En definitiva, sólo a través de una auténtica política urbana capaz de incrustar realmente la movilidad en la regulación del transporte y en la planificación urbanística de la ciudad se estará en vías de alcanzar soluciones globales más adecuadas (y necesarias) para la ciudad de Madrid que con la mera restricción o prohibición del tráfico por problemas de contaminación atmosférica. Con un diseño y una planificación urbana debidamente cuidadas, la interrelación del tráfico con el uso del suelo, en términos de estructura (y de renovación) urbana, se nos antojan como las claves por las que pasa situar verdaderamente a Madrid en la vanguardia de lo que está aconteciendo con algunas otras ciudades europeas más aventajadas en estrictos términos de movilidad sostenible.

VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGOUÉS MENDIZÁBAL, C. “El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible”. /en/ *Revista vasca de Administración Pública*, n.º 84 (2009), pp. 17-52.
- CANO CAMPOS, T. La situación actual de los transportes urbanos y su interrelación con otras políticas públicas. /en/ Cano Campos, T. y Carbonell Porras, E. *Los transportes urbanos*. Madrid: Iustel, 2006, pp. 37-77.
- CARBONELL PORRAS, E. La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades /en/ Boix Palop, A. y Marzal Raga, R. (eds). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2014, pp. 91-105.
- CARBONELL PORRAS, E. Transporte urbano y movilidad. /en/ Muñoz Machado, S. (dir). *Tratado de Derecho municipal*. T. II. Madrid: Iustel, 2011, pp. 2275-2345.
- CHACÓN GUTIÉRREZ, L. Transporte y movilidad sostenible. /en/ Banegas Núñez, J. (dir). *Economía sostenible. Comentarios al Proyecto de Ley de Economía Sostenible (LES)*. Madrid: Thomson Civitas, 2010, pp. 407-428.
- FORTES MARTÍN, A. “La movilidad urbana sostenible, en la encrucijada de lo urbanístico y lo ambiental”. /en/ *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 31 (mayo-agosto 2015), pp. 169-220.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “El servicio público de los transportes urbanos”. /en/ *Revista de Administración Pública*, n.º 10 (enero-abril 1953), pp. 53-87.
- GOERLICH PESET, J. M.^a. Centros de trabajo, movilidad sostenible y derechos de los trabajadores. /en/ Boix Palop, A. y Marzal Raga, R. (eds). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2014, pp. 131-152.
- HERCE, M. *Sobre la movilidad en la ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona: Reverte, 2009, 328 pp.
- MIRALLES-GUASCH, C. *Ciudad y transporte: el binomio imperfecto*. Barcelona: Ariel Geografía, 2002, 256 pp.
- MOREU CARBONELL, E. Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible. /en/ Boix Palop, A. y Marzal Raga, R. (eds). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2014, pp. 79-90.
- PAREJO ALFONSO, L. *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. 2.^a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, 228 pp.
- POZUETA, J., LAMÍQUIZ, F. y PORTO, M. *La ciudad paseable. Recomendaciones para la consideración de los peatones en el planeamiento, el diseño urbano, y la arquitectura*. Madrid: CEDEX, 2009, 430 pp.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. “El tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario. Su incidencia sobre el medio ambiente urbano”. /en/ *Revista de Administración Pública*, n.º 82 (enero-abril 1977), pp. 327-380.
- TENA PIAZUELO, V. El transporte urbano. /en/ Bermejo Vera, J. (dir). *El Derecho de los transportes terrestres*. Barcelona: Cedecs, 1999, pp. 179-209.

El acto parlamentario y su control jurisdiccional¹

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ACTO PARLAMENTARIO.—2.1 Definición y requisitos.—2.1.1. Requisitos subjetivos.—2.1.2. Requisitos objetivos.—2.1.3. Requisitos formales.—2.2. Juridicidad y eficacia del acto parlamentario.—2.3. Clasificación y delimitación con figuras afines.—III. INTERNA CORPORIS, CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE DERECHO.—IV. EL CONTROL DEL ACTO PARLAMENTARIO.—4.1. Control interno.—4.2. Acto parlamentario con rango, fuerza o valor de ley.—4.2.1. La problemática del control jurisdiccional del acto parlamentario en la reforma constitucional.—4.3. Acto parlamentario sin rango, fuerza o valor de ley.—4.3.1. Actos impugnables: exigencias jurisprudenciales.—4.3.2. Especial relevancia constitucional.—4.3.3. Incidencia del recurso.—4.4. Una visión crítica del control de los actos parlamentarios.—V. CONCLUSIONES.—VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

RESUMEN

La dialéctica entre principio democrático y control judicial, entre autonomía parlamentaria y sometimiento al Derecho de todo poder público ha sido una constante a lo largo de la historia constitucional, con diferentes manifestaciones en cada tiempo y lugar. Este artículo examina la teoría del acto parlamentario, a través del análisis de sus caracteres esenciales, y las posibilidades de control respecto de la actuación parlamentaria, bien mostrando la doctrina de los “interna corporis” y su adecuación a las exigencias que de nuestro Estado Social Democrático y de Derecho se derivan, bien explorando las diversas formas efectivas de control, tanto internas como externas y jurisdiccionales, que nuestro ordenamiento jurídico establece. Se lleva a cabo además

* Egresado de la Universidad de Oviedo y del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

¹ Versión adaptada del Trabajo Fin de Máster presentado en la IV edición del Máster Universitario en Derecho Constitucional, impartido por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

una crítica al estado actual del control de los actos parlamentarios, principalmente exponiendo los hitos que se han alcanzado en la configuración del mismo y mostrando algunos de los campos de acción exentos del necesario control.

PALABRAS CLAVE: Teoría del acto parlamentario, interna corporis, Tribunal Constitucional, control jurisdiccional, soberanía parlamentaria.

ABSTRACT

The purpose of this work is to deal with several questions raised by Parliamentary law-specifically, the concept of parliamentary act and its judicial review. The aim of contemporary constitutionalism is seemingly in significant conflict with the idea of parliamentary sovereignty, especially where constitutionalism is safeguarded through judicial review. This paper provides a circumscribed theory of parliamentary act, which seeks a critical approach to its control, particularly by means of judicial review. Parliamentary action could be verified by different instruments, either through internal proceedings, or through judicial review. Although this question encounters considerable difficulties when explaining the development of an effective and respectful control, this work attempts to focus chiefly on the need of this judicial review, not only because it is an essential safeguard to maintain the standards of law, but also because a more completely control means a better democracy.

KEY WORDS: Parliamentary act, parliamentary sovereignty, interna corporis theory, internal proceedings, Constitutional Court, judicial review.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo examina la teoría del acto parlamentario y su control, esto es, la posibilidad de que una autoridad externa al Parlamento enjuicie la actividad parlamentaria, aspecto controvertido en la teoría constitucional y sometido al devenir de la historia y de las circunstancias de cada tiempo y lugar, en tanto que el principio de autonomía parlamentaria y su independencia son garantías democráticas para un ejercicio legítimo y soberano de la voluntad popular. La separación de poderes implica que la actuación de estos —legislativo, ejecutivo y judicial— lleva aparejada la idea de un control recíproco entre ellos, impidiendo por tanto una actuación despótica del Poder Público, fin principal sobre el que se edificó el constitucionalismo y el concepto mismo de Constitución, conjuntamente con el reconocimiento de un catálogo de derechos —y no privilegios—, que queda reflejado en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, disponiendo éste que “*toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution*”.

Así, el Parlamento, en tanto en cuanto representa la realización del principio democrático, caracterizado por ser un poder constitucional con

legitimidad originaria y directa, no puede sufrir injerencias ilegítimas ni estar subordinado a otros poderes o sujetos. Ahora bien, la Constitución Española es un texto jurídico y político, que impone al Estado —en cuanto conjunto de poderes constituidos— el pleno sometimiento de su contenido, en particular declarando una vigencia *cuasi* irrestricta de los derechos fundamentales. Puede observarse por tanto una tensión entre la teórica autonomía-soberanía del Parlamento y el Estado de Derecho proclamado por la Constitución, pudiendo provocar importantes disfunciones en la organización y ejercicio de los poderes del Estado. En definitiva, en un Estado Social y Democrático de Derecho, como el proclamado por la Constitución Española en su artículo primero, se hace necesario definir las relaciones entre los distintos Poderes del Estado, cuáles son los límites en los que cuyo ejercicio se considera legítimo y las formas de control, interno o externo, que se establezcan.

En cuanto a la estructura del trabajo, se aborda, en primer lugar, una teoría del acto parlamentario que, mediante los elementos clásicos de toda teoría del acto jurídico —definición y requisitos o presupuestos— y otros aspectos conexos —juridicidad, delimitación con figuras afines o tipología—, permita explicar su especial naturaleza y ser el punto de apoyo sobre el que desarrollar sus formas de control. A continuación, se analiza la teoría de los *interna corporis*, en tanto primera concepción del control de los actos parlamentarios y elemento esencial para comprender el proceso evolutivo que esta, sobre la base del concepto de Constitución, ha sufrido desde los orígenes del constitucionalismo. En tercer lugar, se examinan las diferentes formas de control, bien de carácter interno, a través del procedimiento de reconsideración que los Reglamentos parlamentarios reconocen, bien de carácter externo y jurisdiccional. Finalmente, toda vez que han quedado patentes las distintas formas de control, se expone tanto una visión crítica del control en torno a los actos parlamentarios, como una referencia a algunos actos parlamentarios que aún hoy se encuentran exentos del necesario control.

II. EL ACTO PARLAMENTARIO

En el acto parlamentario debe destacarse en primer lugar que, a diferencia de otras disciplinas jurídicas, en particular en Derecho privado y Derecho administrativo, no existe en el Derecho parlamentario una teoría general del acto parlamentario², ocasionando que en su concepción se to-

² Cfr. GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1987): *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, p. 67. Sin embargo, distinta opinión mantiene BIGLINO CAMPOS, pues señala que “la singularidad estriba en que el acto parlamentario se ha enfocado habitualmente desde la concreta, y por ello, limitada óptica de los *interna corporis*”, de tal manera que esta sería una teoría general y completa del acto parlamentario, si bien ya no puede ser admitida con los planteamientos y presupuestos actuales del Estado Social y Democrático de Derecho (BIGLINO CAMPOS, P. [1999]): “Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 1, pp. 42-44).

men en cuenta características propias de los otros campos en un intento de construir una teoría general con base en sus peculiaridades. Así, hasta el momento su estudio se ha realizado sin carácter sistemático, centrado en distintos elementos del mismo, aunque con cierto consenso en torno a la necesidad de la adopción *prima facie* de la concepción administrativista del acto³.

En cuanto a los objetivos que se pretenden con una teoría del acto parlamentario, conviene recordar que la razón del acto administrativo radicó en la búsqueda de su judicialidad, en la búsqueda de criterios que permitieran garantizar un control jurisdiccional de la actividad de la Administración. Por el contrario, el acto político buscó precisamente huir del control jurisdiccional en tanto que podía suponer unas injerencias ilegítimas en la acción política⁴. Ahora bien, ¿cuáles son realmente las razones que justifican la búsqueda de una noción sistemática del acto parlamentario? No parece que pueda acogerse ninguna de las fundamentaciones que han adoptado otras ramas del conocimiento jurídico, pues la naturaleza y función parlamentaria presenta peculiaridades propias, que no se enmarcan ni en el acto propio de la Administración, sustentado por el principio de legalidad y eficacia, ni en el mero acto político de gobierno.

Las actuaciones del Parlamento que se sustentan a través de los actos parlamentarios presentan *prima facie* la característica de que suponen el ejercicio de prerrogativas constitucionales, bien sea ejerciendo la potestad legislativa y demás funciones constitucionales que la Constitución le atribuye, bien a través de las garantías de autonomía e independencia que se otorgan al Parlamento. En tanto en cuanto se mantiene que la función parlamentaria no es en sí misma soberana, puesto que se halla sujeta a los límites que la Constitución y los Reglamentos parlamentarios establecen⁵, es necesario establecer los mecanismos de control que hagan cumplir tal cualidad, pues de nada sirven las garantías si no se asegura su cumplimiento. En primer lugar, deben establecerse medios internos, de tal manera que sean los propios órganos parlamentarios los que, ante un acto parlamentario contrario al ordenamiento, puedan depurar su existencia, pero también medios externos, que actúen en determinadas circunstancias para asegurar la coherencia del sistema constitucional y la salvaguardia en última instancia del artículo 9.1 de la Constitución Española (en adelante, “CE”). Ahora bien, este control externo no puede ser establecido de tal manera que altere el principio de separación de poderes, ni siquiera de tal forma que suponga una disminución en la primacía *teórica* del principio democrático y su reflejo en el Parlamento sobre el resto de los Poderes del Estado.

³ Cfr. ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998): *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 95-101.

⁴ Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, pp. 67-68.

⁵ Nótese que en ambos casos no existe intangibilidad para su reforma, siendo precisamente el Poder Legislativo el encargado de llevar a cabo su reforma, pero mientras que la misma no se haga —con las significativas particularidades que acarrear, en particular para la reforma constitucional— ambas normas jurídicas actúan como marco jurídico en el que el Parlamento se desenvuelve.

En este marco se encuadra la necesidad de elaborar una teoría general del acto parlamentario, a través de un conjunto de elementos, principios, prácticas y costumbres con singularidad propia, que permita una labor eficaz del Parlamento, pero que además sirva como garantía para los ciudadanos ante cualquier intento de irresponsabilidad total parlamentaria, salvedad el pluralismo político y asegure la supremacía constitucional.

2.1. Definición y requisitos

En la concepción del acto parlamentario es necesario tener presente una primera precisión metodológica, relativa a la diversidad funcional que puede presentar la actuación parlamentaria. *Prima facie* es fácil observar como ciertas actuaciones parlamentarias —para no denominarlas aún como actos— gozan de contenido legal, en tanto están destinadas a producir unos efectos jurídicos determinados, mientras que otras carecen de dicho contenido pues no producirán ningún efecto jurídico, sino que se engarzan en el ejercicio de la acción política.

A este respecto, si observamos las funciones clásicas de los Parlamentos no parece difícil distinguir entre la acción propiamente legislativa, de la función de control de gobierno e incluso del ejercicio de la función presupuestaria. Pero, además, en la actualidad las funciones de éstos no se acaban con dichas funciones, sino que se extienden para abarcar otras nuevas, como por ejemplo un control, dígame difuso, de otros órganos con relevancia constitucional a los que escrutan mediante comparecencias, informes, nombramientos, etc. Los actos legislativos suponen una parte importante de la actuación del Parlamento, pero no única y exclusiva, por lo que aquellos que carecen del elemento legislativo han de ser tenidos también en cuenta en la idea de elaborar una teoría general del acto parlamentario⁶. En suma, lo que se pretende mostrar es que esta diversidad de actuaciones no puede limitar una consideración del acto parlamentario en cuanto a la producción de unos determinados efectos jurídicos⁷. Adoptando estos postulados se dificulta la adopción de una teoría sistemática del acto parlamentario, pues ciertos actos, con un valor determinado, quedarían excluidos de la lógica parlamentaria y serían calificados como meros actos políticos.

⁶ Así PÉREZ SERRANO pone de manifiesto que la carencia en la doctrina francesa y británica en torno al acto parlamentario, en tanto que estas tienen una concepción exclusivamente legislativa del mismo (Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, p. 62).

⁷ Así, por ejemplo, ARANDA ÁLVAREZ define al acto parlamentario como “el ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del Derecho parlamentario, por parte de las Cortes Generales, sus Cámaras o uno de los órganos, ejercicio que se desenvuelve dentro de la esfera de sus competencias, y mediante el que se crea, extingue o modifica una situación jurídica”. Aspecto distinto es el hecho de que se tome una concepción de acto que parta de la necesidad de que los efectos del mismo —sean jurídicos o no— sean obra exclusiva de la norma jurídica (Cfr. BIGLINO CAMPOS, P. (1999): “Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 1, p. 41).

En consecuencia con la tesis que aquí se adopta, el elemento esencial en la configuración del acto parlamentario es el carácter subjetivo del mismo y la forma en que es producido, es decir, los sujetos que lo producen y en base a qué concreto ejercicio competencial, más allá de unos concretos efectos jurídicos. Con base en esto, define GARCÍA MARTÍNEZ el acto parlamentario como “cualquier declaración de voluntad realizada por el Parlamento en ejercicio de una potestad parlamentaria”⁸, aunque más completa aún es la definición dada por PÉREZ SERRANO, que entiende al acto parlamentario como “aquella declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria”⁹. Estos caracteres concurren en todo acto parlamentario, en tanto que permiten que un acto inicial, con unas determinadas características, se convierta en un acto final, que presenta otros rasgos determinados, principalmente en función de la concurrencia de los elementos subjetivos, objetivos y formales.

2.1.1. *Requisitos subjetivos*

En primer lugar, el acto en cuestión debe ser imputable al Parlamento, a sus Cámaras o a uno de sus órganos, pues un elemento diferencial del acto parlamentario es el sujeto que lo emite, con sus particularidades propias y que se distingue subjetivamente de otros actos administrativos realizados por el resto de las Administraciones Públicas, en tanto la competencia para dictarlo se atribuye a unos determinados sujetos de Derecho.

Así, en primer lugar, el acto puede venir del Parlamento, es decir, de la necesaria concurrencia de la actuación de ambas Cámaras para la formulación de un único acto parlamentario. Esta unidad de acto sólo se produce *stricto sensu* en el supuesto reflejado en el artículo 94.1 CE, que señala que “la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales”¹⁰. En el resto de casos en que las Cortes Generales participan como tal no se trata de un acto parlamentario sino de un acto en el Parlamento cuya característica esencial y diferenciadora respecto del acto parlamentario es que participa, además del Poder Legislativo, otro órgano constitucional.

Además de las Cortes Generales en cuanto tal, las Cámaras individualmente consideradas son también sujetos de Derecho competentes para producir un acto parlamentario. Sin embargo, una gran parte de los actos parlamentarios, en particular muchos de los que se consideran parciales o procedimentales, provienen de alguno de los órganos de las Cámaras, surgiendo entonces el problema de la identificación de los mismos. Sin entrar

⁸ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 69.

⁹ Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, p. 76.

¹⁰ Se entiende aquí en cuanto actuación sucesiva de ambas Cámaras pero con una unidad de acto final (cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, p. 78 y ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.*, p. 141).

en el fondo del problema, que aún no encuentra pacífica resolución en la doctrina, se dirá que órgano parlamentario es aquel capaz de imputar su actividad a la Cámara, atribuyendo a su actuación los efectos jurídicos de aquella.

Ahora bien, aceptando que estos tres son *de iure* los sujetos capacitados para realizar un acto parlamentario, no toda actuación de los mismos puede calificarse como tal, pues el artículo 79.1 CE dispone que “para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros”. Se establece por tanto un requisito que pudiera considerarse *previo* a la propia consideración del requisito subjetivo, en tanto que no habrá propiamente sujeto de Derecho en tanto que el Parlamento no se hallare reunido conforme a las reglas que la Constitución y los Reglamentos parlamentarios dispongan y con un quórum determinado¹¹.

2.1.2. *Requisitos objetivos*

Además de los requisitos subjetivos, deben concurrir también una serie de requisitos objetivos, es decir, las notas que debe reunir el acto parlamentario en cuanto tal, no en relación con los sujetos tienen capacidad jurídica para crearlo. En este punto, se ha seguido básicamente a la doctrina administrativista para su determinación, distinguiendo así entre el presupuesto de hecho, el fin, la causa y los motivos del acto parlamentario¹².

Siguiendo a ARANDA ÁLVAREZ podría decirse que el presupuesto de hecho es el tipificado por la norma que se ha de aplicar, y por tanto el acto parlamentario se trata siempre de un acto reglado reconocible; el fin es el efecto jurídico fundamental perseguido por el acto, que habrá de ser además el que establezca la norma que tipifica el presupuesto de hecho; y la causa, que sería la propia norma de aplicación. Las grandes construcciones teóricas del acto parlamentario acogen casi sistemáticamente esta influencia administrativista en los requisitos objetivos del acto, pues señala PÉREZ SERRANO que “por lo que se refiere a los requisitos objetivos, pueden mencionarse, siguiendo a la doctrina administrativa, de una parte, el presupuesto de hecho; en segundo término, el fin; en tercer lugar, la denostada causa, y, por último, los motivos. Acaso no se den con claridad [...] todos los requisitos objetivos, pero [...] es preciso contar con todos ellos para la perfección del acto”¹³.

¹¹ Así, la Constitución dispone en su artículo 79 que “para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidos [sic] reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Dichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras”.

¹² Tanto PÉREZ SERRANO, GARCÍA MARTÍNEZ y ARANDA ÁLVAREZ sostienen tesis muy similares al respecto.

¹³ Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1981), *op. cit.*, pp. 79-80.

Planteada esta unanimidad en torno a los requisitos objetivos del acto parlamentario, creo necesario apuntar que esta concepción no satisface plenamente a una elaboración adecuada de la teoría del acto parlamentario, pues la traslación de las nociones administrativas al Derecho parlamentario, por su diferente naturaleza, genera problemas de plenitud y coherencia en el razonamiento jurídico. La Administración, en nuestro sistema jurídico, actúa normalmente con una vinculación positiva al ordenamiento, de tal modo que ese acto jurídico de la Administración se encuentra subordinado jerárquicamente a la ley, y por tanto el acto administrativo tiene que adaptarse a esta realidad¹⁴. Ahora bien, el acto parlamentario se encuentra vinculado, ciertamente, a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios, pero no tiene como nota característica esa subordinación y vinculación positiva respecto de la ley. Podría decirse, incluso, que existen ocasiones que difuminan esta vinculación positiva a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios. Piénsese, por ejemplo, en una ruptura constitucional, en la que el Parlamento ha de otorgarse, en primer lugar, un Reglamento que regule toda la actuación posterior, pero que en cuanto se trata de una ruptura con la legalidad anterior no encuentra vinculación positiva alguna¹⁵.

En segundo lugar, se establece como requisito la concurrencia de un fin, en el sentido del efecto jurídico fundamental perseguido por el acto, pero no parece que el acto parlamentario deba llevar aparejado siempre un efecto jurídico. Estando de acuerdo con CASTÁN TOBEÑAS cuando afirma que el acto jurídico es “el hecho humano producido por la voluntad consciente exteriorizada y que produce un efecto jurídico”¹⁶, en tanto que el acto parlamentario no es única y exclusivamente un acto jurídico, puesto que excede del ámbito de lo jurídico para adentrarse también en la naturaleza política, y que consecuentemente deberá tener también un reflejo en sus fines.

Señala GARCÍA DE ENTERRÍA que “el acto debe servir al fin en consideración al cual la norma ha configurado la potestad que el acto ejerce”¹⁷, por lo que en el Derecho parlamentario esta podría ser “el interés general o la utilidad pública, aun contando con los riesgos que toda generalización o indefinición traen consigo”¹⁸. El problema surge aquí en determinar qué es el interés general o la utilidad pública, pues se trata de un concepto jurídico indeterminado, y aun aceptando que la Constitución

¹⁴ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R. (2011): *Curso de Derecho Administrativo I*, Pamplona, Thomson Reuters, pp. 567-570.

¹⁵ Entre los citados autores ninguno tiene dudas en afirmar la categorización del concepto de “ley” como acto parlamentario, pero en la conceptual pirámide jerárquica de elaboración normativa, la posibilidad de legislar se encuentra habilitada por otras normas superiores o primarias respecto a ella, llegando un momento en que no hay habilitación alguna anterior, aspecto que puede producirse bien en la Constitución, bien en una hipotética norma de organización del Parlamento cuando se ha producido una ruptura del orden constitucional y se está procediendo a la elaboración de la misma. ¿Podría afirmarse que dicha norma, pese a cumplir las notas esenciales, es algo distinto a un acto parlamentario?

¹⁶ CASTÁN TOBEÑAS, J. (1978): *Derecho civil español, común y formal*, Madrid, Reus, p. 650.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R. (2011), *op. cit.*, p. 579.

¹⁸ ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.*, p. 145.

es “un orden o sistema de valores”¹⁹, que incluso construye un Estado valorativo a través de los valores superiores del ordenamiento jurídico que la Constitución determina, la apreciación del interés general, esto es, la determinación de lo que es o no es interés general corresponde primariamente a las Cortes Generales, pues a ellas se atribuye la representación de la voluntad popular, única manera en un Estado democrático de materializar dicho interés general. Aceptando por tanto que la apreciación del interés general corresponde al Parlamento, precisamente el sujeto —uno de ellos, aunque el resto se inserten en su seno— competente, no parece por tanto que sea posible establecer como requisito algo que *a priori* siempre es un elemento concurrente, precisamente en tanto que a ese acto parlamentario debe presuponerse el interés general.

Finalmente, en relación con los motivos, parece correcto afirmar que todo acto jurídico debe llevar aparejado una motivación jurídico-política, aunque la forma de expresión y exteriorización pueda variar, siendo esta generalmente expresada en el preámbulo del acto.

Se ha visto que el tratamiento que hasta ahora se ha dado a los requisitos objetivos del acto parlamentario no satisface completamente la búsqueda de unos criterios que aporten claridad a la hora de entender y delimitar la figura del acto parlamentario, en particular para poder analizar luego sus causas de invalidez, pero esto no es óbice para tratar de aportar algún tipo de previsión al respecto, incluso tomando como referencia al Derecho administrativo, aunque con las particularidades necesarias que caracterizan al acto parlamentario.

Así, en primer lugar, parece apropiado destacar el contenido del acto, el cual, siguiendo a GARRIDO FALLA, puede concebirse como “la declaración de conocimiento, voluntad o juicio en que el acto consiste. Se identifica así con el objetivo del acto, y en razón de él un acto se diferencia sustancialmente de otro, [entendiendo] por contenido u objeto del acto administrativo el efecto práctico que con dicho acto se pretende obtener, [...] [exigiendo] la regularidad del acto administrativo que su contenido sea determinado o determinable, posible y lícito”²⁰. Pese a que es esta una concepción del contenido que parte del acto administrativo, no hay problema en afirmar que todo acto parlamentario tiene que cumplir con esas notas características. Además, creo necesario introducir aquí una singularidad propia del Derecho parlamentario, pues acto parlamentario debe ser exclusivamente aquel que su contenido lleva aparejado el ejercicio de una función típica del Parlamento²¹, entendiendo por función típica aquellas que la Constitución le otorga en tanto Poder del Estado y/o que son directamente derivadas de prerrogativas que aseguran la independencia y autonomía del Parlamento.

¹⁹ STC 8/83.

²⁰ GARRIDO FALLA, F. (1994): *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, p. 458.

²¹ De manera análoga a como se toma en el resto de ramas del Derecho.

Así, el Parlamento puede llevar a cabo, al igual que todas las Administraciones Públicas, actuaciones administrativas para satisfacer sus necesidades en un ámbito material determinado, pero en tanto en cuanto que este acto no es el ejercicio de una función constitucional —ejercicio de la potestad legislativa, control de gobierno, designación de autoridades, etc.—, ni tampoco un ejercicio necesario para salvaguardar su autonomía e independencia, esta actuación no sería considerada como un acto parlamentario. Estas actuaciones, sean de carácter administrativo, civil o laboral podrán ser adscritas a la teoría clásica administrativa, a una categoría de actos de administración parlamentaria o, en fin, a una actuación privada sujeta a límites por el sujeto que la realiza, pero por su contenido —y elaboración— no es un acto parlamentario, y calificarlo como tal lleva a sustraer una situación ordinaria del Derecho común²² que las debe regir, con unos mayores privilegios para la Administración —en este caso el Parlamento— y una merma en los medios de defensa de los particulares.

2.1.3. *Requisitos formales*

En último lugar, todo acto parlamentario se caracteriza también por requerir una forma determinada, esto es, lo que en la doctrina administrativa se refiere “al modo de declaración de una voluntad ya formada, como medio de transporte de dicha voluntad del campo psíquico al jurídico, a los fines de asegurar su prueba y de permitir el exacto conocimiento de su contenido, [...] [abarcando] también el conjunto de formalidades y trámites a través de los que la voluntad se configura; esto es, el procedimiento de formación de dicha voluntad”²³.

En primer lugar, la forma hace referencia a la necesidad de que la declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo, en cuanto voluntad unitaria de un órgano formado por una multiplicidad de voluntades individuales²⁴, se conforme según un procedimiento previamente determinado, señalando CARNELUTTI que el procedimiento es la “concatenación de actos encaminada a la producción de un efecto jurídico”²⁵, profundizando más PEREZ SERRANO al destacar que se trata de “la serie de trámites que han de seguirse para que un hecho adquiera jurídicamente fuerza obligatoria de acto jurídico”²⁶, debiendo destacarse además que, con carácter general, se trata en todo caso de una “sucesión preestablecida [...] a través

²² Derecho común entendido como aquel Derecho que le regiría sin mediar los privilegios jurisdiccionales y materiales que se le otorgan al Parlamento por el hecho de su independencia y autonomía.

²³ GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 472.

²⁴ Diputados, Senadores, Grupos Parlamentarios y órganos del Parlamento.

²⁵ Cit. en PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, p. 68 (fuente original: CARNELUTTI, F. (1941): “Teoría general del Derecho”, *Revista de Derecho privado*, p. 228).

²⁶ PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1981), *op. cit.*, p. 80.

de los cuales el Parlamento ejerce sus funciones [...] que se define por los vínculos que existen entre los distintos actos parlamentarios”²⁷.

Ahora bien, la importancia del procedimiento en el Derecho parlamentario tiene también una influencia notable en la propia concepción del procedimiento a partir de la figura del acto parlamentario, pues aunque el primero está conformado básicamente por actos parlamentarios, el resultado final y la singularidad de los mismos varía en función de la teoría que se adopte. Así, en un primer lugar surge la teoría del acto complejo, que entiende que “todo el procedimiento es un único acto jurídico cohesionado por el acto jurídico final, o mejor por su efecto jurídico que constituye la esencia del acto jurídico complejo”²⁸. Sin embargo, esta teoría obvia la singularidad del acto parlamentario como tal y sólo se fija en su producción final, esto es, en su resultado, lo que no parece muy acorde con la idea que se trata de defender aquí en torno a una teoría general del acto parlamentario.

Precisamente, para tratar de resolver esta crítica, se desarrolla una segunda teoría en la que el procedimiento es una concatenación de actos seguidos y heterogéneos²⁹ entre sí que confluyen en un acto final³⁰. No obstante, en esta no se pierde la singularidad de los distintos actos que darán lugar al acto final, es decir, se presupone la autonomía y singularidad de cada uno de esos actos parciales, similares a los actos de trámite en el Derecho administrativo³¹, y que se caracterizan por tanto como actos instrumentales o presupuestos del acto final. Desde este segundo punto de vista la observancia del procedimiento se configura como un requisito de validez del acto³², presentando por tanto mayores posibilidades de impugnación³³. Desde esta segunda perspectiva, la inobservancia del procedimiento será uno de los vicios en que pueda incurrir el acto parlamentario y sobre el que podrá recaer el control jurisdiccional. En suma, se concibe así el procedimiento parlamentario “como una pluralidad de actos jurídicos que se suceden en una secuencia temporal y que se encuentran funcionalmente dirigidos a la realización de un acto jurídico final”³⁴, realizados precisamente por órganos del Parlamento a través de los cuales se conforma su voluntad en el ejercicio de una función parlamentaria, pudiendo ser concebido entonces el acto parlamentario como “unidad base del procedimiento”³⁵.

Por otra parte, el procedimiento parlamentario tiene también una perspectiva política, pues este se configura como un conjunto de garantías de meditación y debate que permiten plasmar la pluralidad societal a través del

²⁷ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 119.

²⁸ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 119.

²⁹ Heterogéneos por razón de su naturaleza, de su función o de su diverso origen.

³⁰ Cfr. BIGLINO CAMPOS, P., *op. cit.*, pp. 42-44.

³¹ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R., *op. cit.*, p. 595-597.

³² Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1981), *op. cit.*, p. 71.

³³ Pues determinados vicios en los actos de trámite pueden acarrear la nulidad o anulabilidad del acto final (Cfr. GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 121).

³⁴ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 67.

³⁵ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, pp. 67-68.

discurso parlamentario³⁶, y esas garantías de diálogo contribuyen además a una mejor eficacia en la actuación parlamentaria, sin olvidar tampoco que, como señala Kelsen, el parlamentarismo en general, y el procedimiento parlamentario en particular, tiende a lograr compromisos entre las distintas fuerzas políticas³⁷, pues en tanto se establecen pautas regladas de intercambio de opiniones en un espacio dilatado de tiempo se favorece una reflexión serena que, en la búsqueda del interés general, logra compromisos entre los distintos actores políticos.

En fin, en el Derecho parlamentario los aspectos materiales y formales se encuentran estrechamente unidos³⁸, pues cada competencia es ejercitada con una forma determinada de exteriorización, de manera que se concibe al procedimiento no sólo como forma de manifestación de la voluntad del Parlamento, sino también como cauce a través del cual se conforma la voluntad del mismo.

2.2. Juridicidad y eficacia del acto parlamentario

Habida cuenta de estas características, la actuación parlamentaria que conduce a un acto parlamentario es generalmente la realización de una potestad jurídicamente atribuida y mediante el procedimiento establecido, lo que configura a este como un acto aplicativo de norma, rasgo esencial a la hora de determinar las posibilidades de control jurisdiccional que se ciernen sobre el acto parlamentario.

Algunas de las concepciones del acto parlamentario vinculan esta noción a los efectos jurídicos producidos por su actuación, de tal manera que todo ejercicio competencial tendría que “crear, extinguir o modificar una situación jurídica”³⁹. Además de la crítica antes mencionada, tomando como base la supuesta falta de juridicidad de ciertos actos, podría argumentarse que esta no deriva de los efectos jurídicos producidos —como si ocurre en Derecho privado⁴⁰—, sino que es una consecuencia del acto parlamentario, en tanto en cuanto su producción ha seguido unos cauces formales preestablecidos normativamente y que, posiblemente, sea *per se* la forma de adopción de otro acto parlamentario. Determinados actos parlamentarios no producen *prima facie* ningún efecto o consecuencia jurídica determinada en el sentido de que produzcan una modificación de la relación jurídica preexistente, pero en cambio sí que han de ser catalogados como actos jurídicos con base en que aparecen en una forma determinada y conforme a unos procedimientos que el ordenamiento jurídico establece.

³⁶ KRIELE, M. (1980): *Introducción a la teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional Democrático*, Madrid, Depalma, pp. 261–262.

³⁷ Cfr. Kelsen, H. (2009): *De la esencia y valor de la democracia*, Oviedo, KRK, pp. 92–103.

³⁸ Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, p. 80.

³⁹ ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.*, p. 141.

⁴⁰ Cfr. BIGLINO CAMPOS, P., *op. cit.*, p. 44.

Por otro lado, la juridicidad de una actuación no debe presuponer la existencia del acto, pues cabe suponer que haya meras actuaciones materiales que produzcan consecuencias jurídicas, aun cuando ese hecho se ejecute en cualquier forma y sin procedimiento alguno⁴¹. En todo acto jurídico, en particular aquellos que se derivan de la actuación de los poderes públicos, los sujetos intervinientes carecen de la facultad de poder determinar las consecuencias jurídicas, pues estas han sido previamente fijadas por la ley. En el caso del acto parlamentario, esto se muestra en relación a que el Parlamento no puede fijar en el momento del acto las consecuencias jurídicas que produce ese acto en sentido abstracto, es decir, este podrá tener un contenido determinado, pero que ese contenido tenga, por ejemplo, fuerza jurídica no se deriva del contenido del mismo, sino que este se encuentra respaldado previamente por el ordenamiento jurídico. En otras palabras, los efectos del acto son obra exclusiva de la norma jurídica previa⁴², no de la actuación parlamentaria *stricto sensu*.

En cuanto a los efectos del acto parlamentario, PÉREZ SERRANO afirma que pueden distinguirse entre “estrictamente jurídicos”, “jurídicos y políticos” y “estrictamente políticos”, mientras que por el contrario, ARANDA ÁLVAREZ señala ya como uno de los requisitos del acto parlamentario el hecho de que este “cre[e], exting[a] o modifi[que] situaciones jurídicas”, pero sin dar una definición en abstracto de que se ha de entender por situación jurídica, pues incardina su explicación en la diferenciación entre actos concretos, singulares, parciales y/o totales mediante la ejemplificación de supuestos. Tanto la definición como los requisitos que se han adoptado para la caracterización del acto parlamentario llevan aparejado una diversidad en cuanto al contenido del mismo, que no se circunscribe únicamente a la creación, modificación o extinción de relaciones jurídicas, sino que abarca además otro tipo de efectos, que pueden denominarse políticos, pues tanto su fin como su exteriorización, que no su realización en cuanto procedimiento, no presenta ningún tipo de incidencia directa en el ordenamiento jurídico.

2.3. Clasificación y delimitación con figuras afines

En primer lugar, es posible distinguir entre actos parlamentarios legislativos y no legislativos, lo cual alude básicamente al ejercicio o no de la más importante potestad parlamentaria, esto es, la función legislativa. Así, se entenderá por acto parlamentario legislativo aquel “acto parlamentario —en tanto que en él concurren los requisitos antes analizados— que tiene por objeto imponer una conducta caracterizada por la abstracción de

⁴¹ Imagínese, por ejemplo, el fallecimiento de un Diputado. Se trata de un hecho natural que produce unas consecuencias jurídicas determinadas —acreditación electoral, retribución, sustitución, etc.—, pero sin que se derive de ello que se trata de un acto jurídico por producir dichos efectos jurídicos.

⁴² Cfr. BIGLINO CAMPOS, P., *op. cit.*, pp. 42-47.

dicha conducta, y cuyo cumplimiento se prolongará indefinidamente en el tiempo cada vez que se produzca la descripción que la norma haga de dicha conducta”⁴³. Asimismo, dentro de los actos parlamentarios legislativos puede distinguirse entre los actos legislativos formales, que responden al ejercicio de la potestad legislativa y tienen como finalidad aprobar una norma con rango de ley; y los actos legislativos de carácter interno, en particular los Reglamentos de las Cámaras y el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, que, aun no integrándose en el ordenamiento jurídico con rango formal de ley, se predica de los mismos valor o fuerza de ley.

Por otra parte, los actos parlamentarios no legislativos son todos aquellos que no englobándose en la categoría de acto legislativo, por no responder a la definición dada, siguen reuniendo los caracteres básicos del acto parlamentario. Para poder contextualizar esta categoría hay que tener presente las notas características que se otorgan al Parlamento, pues su actividad no se limita a la aprobación de normas jurídicas, sino que se extiende a una amplia actuación que tiene que tener su reflejo en los actos parlamentarios. Así las cosas, es posible distinguir entre actos de control, relativos a la función de control parlamentario sobre el Gobierno y que se manifiestan, así, en la investidura del Presidente del Gobierno o en la moción de censura; actos de organización, administración y control, que se muestran en el ejercicio de la autonomía parlamentaria cuando ejerce facultades singulares y propias, como es por ejemplo la aprobación del presupuesto de la Cámara; y otro misceláneo de actos para el ejercicio de las demás funciones parlamentarias: designación de autoridades, suplicatorio, etc.

En esta segunda categoría suele englobarse, además, una forma de participación parlamentaria peculiar, esto es, los actos no legislativos de carácter meramente legislativo, referidos a la tramitación de textos normativos no elaborados por las Cámaras y que se insertan en el ordenamiento jurídico con rango formal de ley, supuesto que en nuestro ordenamiento jurídico se manifiesta con los Decretos-ley y los Decretos legislativos⁴⁴. En este último caso, la intervención parlamentaria se realiza a través del control parlamentario, en este caso no en abstracto sobre el Gobierno sino sobre una actuación determinada, por lo que *stricto sensu* se puede catalogar como una categoría independiente de las demás, aunque en el caso de los decretos legislativos, que necesita de un *prius* que otorgue la facultad de normación al Gobierno, pudiera ser interesante analizar si esa ley de delegación o ley de bases se enmarca en un acto parlamentario legislativo o no, puesto que

⁴³ MARAÑÓN GÓMEZ, R.; RIPOLLÉS SERRANO, R. (2014): *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, Madrid, La Ley, p. 42.

⁴⁴ Se trata esta de una técnica que supone una de las quiebras más importantes de los principios esenciales del constitucionalismo, al disociar el monopolio parlamentario sobre la ley. En una breve caracterización, puede decirse que son instrumentos de naturaleza mixta, puesto que presentan la forma de decreto, en tanto son dictados por el Gobierno, pero son además Ley, pues el sistema constitucional le dota del mismo rango de las normas de producción parlamentaria y que, en palabras del TC, sirven a la posibilidad de “dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas” (STC 3/1983).

pese a que formalmente es una ley, no se adapta perfectamente a la definición que hemos otorgado a dicha categoría.

En fin, es posible atender a un alto número de criterios, y así GARCÍA MARTÍNEZ distingue además entre actos *normativos*, *no normativos* y *de organización, administración y gestión*; actos *constitutivos*, *declarativos* y *extintivos*; actos *atributivos* y *traslativos de competencias*; actos *discrecionales* y *reglados*; actos *colegiales* e *individuales*; actos *simples* y *complejos*; actos *unilaterales* y *bilaterales*; actos *impugnables* y *no impugnables*; y actos *nulos* y *anulables*⁴⁵.

Ahora bien, no obstante lo anterior debe tenerse presente que la actividad del Parlamento no se agota en el acto parlamentario, sino que en nuestro sistema Constitucional, precisamente por el papel central que la Constitución otorga a las Cortes Generales, pueden observarse otras actuaciones parlamentarias que conviene diferenciar, pues por la concurrencia de ciertos factores pueden confundirse con los actos parlamentarios. El fundamento para habilitar una distinción entre estas figuras afines y el acto parlamentario radica en que la noción de acto parlamentario debe servir de base para articular un control jurisdiccional adecuado, que se ha de diferenciar precisamente de otros conceptos que, por una u otra razón, no han de tener el régimen jurídico especial que aquí se defenderá para los actos parlamentarios.

El primer concepto afín con el que es conveniente diferenciar el acto parlamentario es el acto *del* parlamentario, es decir, los distintos actos que llevan a cabo las personas que ostentan la condición de parlamentario. Se había establecido como requisito subjetivo del acto parlamentario que el mismo debía ser consecuencia de una actuación competente, es decir, del Parlamento, de una de sus Cámaras o de los órganos de esta, y el parlamentario en sí mismo considerado no es un órgano de la misma, pues ni siquiera son Poderes Públicos⁴⁶. Además, el artículo 67.3 CE señala que “las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios”, reconociendo por tanto la posibilidad de que los Parlamentarios celebren reuniones *extraoficiales*, pero sin que estas puedan vincular de ninguna manera a las Cámaras y, por tanto, no podrán tener como objeto final un acto parlamentario, pues falta en los mismos tanto el elemento subjetivo —relativo a la competencia del órgano— como un elemento objetivo, relativo al ejercicio de las funciones típicas del Parlamento.

En otro orden de cosas, otra figura que no puede considerarse como tal es el acto *en* Parlamento, que ARANDA ÁLVAREZ entiende como “aquella actividad que se desarrolla en la Cámara y que no da lugar a una declaración de voluntad del órgano, [...] [como por ejemplo] las preguntas e interpelaciones que no dan lugar a una resolución”⁴⁷. Por el contrario, PÉREZ SERRANO mantiene que estos son “actos en los que interviene

⁴⁵ Cfr. GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, pp. 89-119.

⁴⁶ ATC 147/1982.

⁴⁷ ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998), *op. cit.*, p. 108.

el Parlamento [...], pero que no tienen como único sujeto y responsable a aquel o a sus Cámaras, pues en él toman parte otros agentes, [...] [como por ejemplo] los supuestos previstos en el artículo 61 de la Constitución, relativos a la proclamación del Rey ante las Cortes Generales”⁴⁸.

III. INTERNA CORPORIS, CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE DERECHO

Una vez expuestos los requisitos y caracteres esenciales del acto parlamentario deben analizarse las posibilidades de control respecto de estos actos. Así, la primera manifestación teórica del control a la actividad parlamentaria se desarrolla, en el marco de las relaciones entre el Parlamento y los restantes Poderes del Estado, a través de la doctrina de los *interna corporis*, aunque en este caso esta determinara la imposibilidad jurídica de controlar los actos del poder legislativo.

La teoría de los *interna corporis* tiene su origen en el siglo XVII en el Derecho británico⁴⁹, acomodada en la soberanía del Parlamento inglés y su dimensión *cuasi* judicial en ciertos aspectos, que se fundamentaba en un rechazo de los excesos del poder real⁵⁰, que habían sido articulados en el Antiguo Régimen absolutista a través de la vía jurisdiccional y el sometimiento de éste al Ejecutivo. Así, se reconoce a cada una de las Cámaras la prerrogativa de controlar los *internal proceedings*⁵¹, que incluyen tanto el propio procedimiento legislativo como otras cuestiones relativas al funcionamiento interno del Parlamento.

Aunque la Revolución Francesa presentara también influencia en la conformación de la teoría de los *interna corporis*, en particular por la interpretación estricta del principio de separación de poderes, la doctrina británica sería introducida en la Europa continental en la segunda mitad del siglo XIX por los iuspublicistas alemanes, tratando de delimitar el modelo dualista alemán e impidiendo también que el Ejecutivo —el Poder Real— se adueñara del poder legislativo a través de decisiones jurisdiccionales, además de permitir una mejor distribución del poder en un sistema con doble legitimidad originaria y un reparto material de la competencia. Además, cabe recordar la estricta interpretación de la reserva de ley que primaba en el dualismo germánico⁵², aspecto que sin duda influyó en la

⁴⁸ Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1981), *op. cit.*, p. 72.

⁴⁹ Encontrando su reflejo normativo en el artículo 9 del *Bill of Rights*.

⁵⁰ DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L. (1998): *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional. Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1996)*, Granada, Ed. Comares, pp. 36-37.

⁵¹ Nomenclatura utilizada en el Derecho anglosajón, con una primera elaboración en las tesis de Blackstone, que trató de diferenciar las prerrogativas del Parlamento y del Rey, otorgando al primero su propio ámbito de actuación independiente (*vid.* BLACKSTONE, W. (2011): *Commentaries on the Laws of England*, Londres, First Rate Publishers).

⁵² Cfr. GARRORENA MORALES, A. (2014): *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y Sistema de Fuentes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 197-200.

consideración no jurídica de los actos internos del Parlamento al entender que estos no incidían sobre posiciones jurídicas externas, es decir, en tanto que no afectaban a la esfera propia del ciudadano.

Esta doctrina fue pacíficamente introducida en prácticamente todos los ordenamientos jurídicos continentales, ciertamente en línea con la tesis imperante en la época acerca de la no juridicidad de la Constitución, y aun cuando se considerara que esta atribuía meros efectos jurídicos internos, que no excedían del propio Parlamento. Así, pese a la constante pretensión expansiva del control jurisdiccional, el Parlamento y el Derecho parlamentario resistieron a todo control que excediera de su propio ámbito, pues la razón de ser de la doctrina radica en que “existen ciertos actos producidos en el ámbito del Derecho parlamentario estrictamente internos y que son inmunes a cualquier control por otro órgano o poder público”⁵³.

Resulta curioso observar, por tanto, la evolución de la propia autonomía e independencia del Parlamento, que pasa de una injerencia continua del Poder Real en su actuación a tener una actuación soberana, sin mecanismo de control alguno y que imposibilitaba cualquier tipo de garantía en los derechos de los particulares. Ante esta situación, “sólo la irrupción del concepto racional-normativo de Constitución permitió superar sus trincheras, y abrir, parcialmente, amplios sectores de su ámbito material a la acción del juez constitucional o incluso ordinario”⁵⁴. El tránsito desde la Constitución como mera *norma normarum* —norma para la producción de normas— a la Constitución como norma para juzgar la inconstitucionalidad de la restante producción normativa es sin lugar a dudas un elemento esencial para derribar, en un principio de manera parcial, la doctrina de los *interna corporis*. Además, no es esto algo ajeno a la propia naturaleza de la Constitución, derivada de su carácter superior respecto del ordenamiento jurídico, en tanto que funda jurídicamente al Estado, y es por tanto lógico afirmar la exigencia de que el resto de normas, en cuanto Derecho inferior a la Constitución, no puedan contradecirla.

El problema radica en los distintos momentos en que esta concepción normativa de la eficacia de la Constitución fue aceptada y acogida en cada sistema jurídico, pues aunque esta idea de la Constitución —y de los Tribunales— fue tempranamente aceptada en los Estados Unidos⁵⁵, en Europa habría que esperar a la implantación de los primeros Tribunales Constitucionales, ya en el primer tercio del siglo XX, para asegurar el respeto nor-

⁵³ PASCUA MATEO, F. (2014): *Fuentes y control del Derecho parlamentario y de la Administración parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 231.

⁵⁴ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 190.

⁵⁵ Así, la primera construcción jurisprudencial en la que se aceptaba fue *Chisholm v. Georgia*, 2 US, 419 (1793), aunque también ejemplo de esto fue la posterior *Marbury v. Madison*, 5 US, 137 (1793). Sobre la implantación jurisprudencial del sistema de control de la Constitución, *vid.* BLANCO VALDÉS, R.L. (2000): “El Estado Social y el Derecho Político de los Norteamericanos”, en *Modelos Constitucionales en la Historia Comparada*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, pp. 113-130.

mativo a la Constitución. Una vez que se acepta que la ley es controlable, se irán logrando posteriormente someter otras actuaciones parlamentarias al control jurisdiccional, pues como bien señala PASCUA MATEO, “si el acto parlamentario por excelencia, dotado además de la máxima fuerza activa y pasiva, puede ser revisado con arreglo a criterios jurisdiccionales, el campo queda abierto a los demás”⁵⁶.

En cuanto la doctrina de los *interna corporis* en España, el artículo 1.2 CE establece que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”, fundamentándose este reconocimiento en una fórmula de nuestro constitucionalismo histórico, disponiendo el principio de legitimación democrática del poder y concretando además el sujeto titular de la soberanía, aunque sin que tal cosa suponga por otra parte negación alguna de la supremacía constitucional, pues ésta actuará en todo caso como cúspide del ordenamiento jurídico, aun reconociendo la existencia de un poder soberano⁵⁷. La Constitución no impone así *prima facie* una determinada concepción para con la independencia del Parlamento, pero el hecho de que el artículo 1.2 CE titularice el sujeto soberano —aunque sea en cuanto cualidad abstracta que se atribuye al pueblo en tanto ficción jurídica⁵⁸ y de la que pueden derivarse diversas teorías en su conformación material— supone un primer elemento de ruptura con antiguas concepciones en torno a la supremacía de las Cortes, que se materializaban en una soberanía compartida entre estas y el Monarca^{59 60}.

Por otra parte, el artículo 9 CE reconoce, en un sentido amplio, la imperatividad de la Constitución, pues en su apartado primero dispone que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. En el apartado tercero del artículo se establece la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico español, que se garantiza por la propia Constitución. La interpretación de ambos preceptos permite deducir la supremacía constitucional, pues toda actuación —incluida la actuación del Parlamento— deberá estar sometida a lo dispuesto en ella, y al establecer la jerarquía normativa garantizada por ella misma se impone en la cúspide del ordenamiento jurídico como la norma de la cual se deriva la

⁵⁶ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, pp. 193-194.

⁵⁷ Sobre el problema de conjugar soberanía y supremacía constitucional, *vid.* PUNSET BLANCO, R. (2001): “En el Estado Constitucional hay soberano (reflexiones para una teoría jurídica de la soberanía nacional)”, *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 213-241.

⁵⁸ Cfr. PUNSET BLANCO, R., *op. cit.*, p. 217.

⁵⁹ Así, por ejemplo, las Constituciones de 1837 y 1876 disponían en sus artículos 12 y 18 respectivamente que “la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”. De distinta manera, sin embargo, se presentaba la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, estableciendo en su artículo tercero que “la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

⁶⁰ Que no obstante era ya un elemento de ruptura con el Antiguo Régimen y aspecto esencial para la conformación de la noción de Estado.

validez de las restantes normas jurídicas⁶¹, y con ello de la actividad jurídica —y factual— de los Poderes del Estado.

No aparece por tanto explícitamente la consideración del Parlamento como órgano constitucional sometido a la Constitución, ni siquiera una consideración de su independencia y soberanía en cuanto voluntad general, pero esto no es óbice para poder determinar, quizás no sin dificultad, los límites a su actuación⁶². De una interpretación sistemática del texto constitucional, que dote de una unidad de acción a su contenido, puede deducirse que las Cortes Generales encuentran limitada su actuación e independencia por la supremacía constitucional, el sometimiento al ordenamiento jurídico y la soberanía nacional⁶³. Además, en esta limitación para la actuación parlamentaria tiene, sin duda, una importancia capital el artículo 1.1 CE, pues declara no sólo el Estado de Derecho, sino que se propugnan una serie de valores superiores del ordenamiento jurídico.

La actuación parlamentaria, aún antes siquiera de adentrarse en su contenido y facultad, debe ser considerada como un ejercicio material y formalmente limitado, que se somete plenamente a la Constitución en cuanto norma suprema de la que se deriva su legítima actuación. El Parlamento, en nuestro sistema jurídico-político, es un poder constitucionalmente constituido y, por tanto, no es posible predicar primacía alguna sobre aquella norma que lo instituye.

En definitiva, la Constitución Española de 1978 abrió la posibilidad de controlar judicialmente las actuaciones de las Cámaras⁶⁴, si bien el carácter interno de algunos de los actos de estas actuó como límite a la justicia de amparo en los primeros años de trabajo del Tribunal Constitucional, disponiendo que carecían de relevancia jurídica para terceros⁶⁵ y que controlarlos contravenía la independencia que el texto constitucional había otorgado a las Cámaras, siendo el problema por tanto la determinación de la extensión de la inmunidad al control jurisdiccional⁶⁶. Hasta finales de la década de los años 80 la teoría de los *interna corporis* determinó la abstención del Tribunal Constitucional frente a los actos internos del Parlamento, produciendo así la inadmisión de demandas de amparo sobre cuestiones como la

⁶¹ Sobre el carácter supremo de la Constitución y la limitación que supone esto para con los poderes del Estado, *vid.* DE OTTO, I. (2008): *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, L'Hospitalet, Ariel Derecho, pp. 24-26.

⁶² Piénsese que la cuestión de la extensión del poder del Parlamento no es una cuestión baladí, y el hecho de considerarlo soberano, o al menos supremo, tiene su razón de ser “tanto por ser el cuerpo representativo del titular de la soberanía [ejercita su reforma] como porque sus decisiones se imponen [en última instancia y factualmente] a todos los órganos estatales” (SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2012): *Derecho Parlamentario español*, Madrid, Dykinson, p. 87).

⁶³ Aceptando así las tesis que sostienen la diferencia formal y material entre el poder constituyente, el poder constituido-constituyente y el poder constituido (Cf. DE OTTO, I., *op. cit.*, pp. 53-65).

⁶⁴ A través del control jurisdiccional sobre la ley, si bien este fue introducido por primera vez en nuestra historia constitucional en la Constitución de la II República, encomendando entonces su control al Tribunal de Garantías Constitucionales.

⁶⁵ ATC 183/1984.

⁶⁶ Cf. TORRES MUÑOZ, I. (2010): “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española”, *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, n.º 6, pp. 7-8.

no admisión de enmiendas o de propuestas no legislativas⁶⁷, entre otras. Sin embargo, esta situación cambia a partir de la STC 118/1988, pues entiende el Tribunal que los derechos fundamentales de los parlamentarios van a prevalecer sobre la autonomía funcional de las Cámaras, acotando ampliamente la doctrina de los *interna corporis*⁶⁸, de tal manera que la eficacia de los derechos fundamentales y libertades públicas en un Estado de Derecho no ha de ser ni limitada ni excluida en razón del sujeto que produzca su lesión⁶⁹.

En suma, la doctrina de los *interna corporis* es, en conjunto, un intento de teoría general que, partiendo de las características esenciales del Parlamento y de unas circunstancias asociadas a determinados momentos históricos, trata de articular los modos de control —de ausencia de control— sobre la producción parlamentaria. Ahora bien, esta teoría no puede ser pacíficamente aceptada en la actualidad, pues el constitucionalismo, y en general el Derecho público, ha evolucionado hacia la práctica desaparición de los poderes *incontrolables*⁷⁰, de tal manera que deben exponerse a continuación los distintos modos de control establecidos en el ordenamiento jurídico.

IV. EL CONTROL DEL ACTO PARLAMENTARIO

4.1. Control interno

Se ha visto que en los intentos de dotar al Derecho parlamentario de una teoría general de sus actos se ha optado, entre otros, por un enfoque administrativista que toma como base la consideración del acto formulada por García de Enterría. En el Derecho administrativo la revisión del acto consiste en “aquellos [supuestos] por los que la propia Administración autora de un acto administrativo lo sustituye por otro distinto, [bien] en virtud del recurso de algún interesado o a iniciativa de la Administración”⁷¹. En cuanto al fundamento de la revisión⁷², esta puede defenderse bien porque el acto inicialmente dictado no responde al interés público o porque haya decidido cambiar de criterio, bien porque la Administración sea consciente de la posible nulidad del acto dictado. No obstante, esta facultad se encuentra sometida a criterios restrictivos que impiden un ejercicio arbitrario, en

⁶⁷ Entre otros pronunciamientos de inadmisión, AATC 12/1986 y 706/1986.

⁶⁸ Uno de los mayores avances para la limitación de los *interna corporis acta* fue el llamado Caso Barral (STC 90/1985), en la que primaron los derechos fundamentales de terceros frente a la libertad de funcionamiento de las Cámaras en un caso de denegación de suplicatorio.

⁶⁹ Cfr. GARCÍA ROCA, J. (1999): *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Elcano, Aranzadi, p. 273.

⁷⁰ Quizás pueda decirse que ya el único poder incontrolable es precisamente el poder constituyente, aquel que por definición tiene que serlo, pues representa el poder soberano último del Estado.

⁷¹ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2010): *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, p. 563.

⁷² Amparada en la no intangibilidad absoluta del acto que se deriva del principio de eficacia administrativa y de legalidad.

particular de la seguridad jurídica y de la confianza legítima de los destinatarios del acto.

Se trata, en suma, de una facultad de la Administración que, con mayor o menor discrecionalidad, puede ejercer en relación a un acto dictado por ella misma y en búsqueda de un fin legítimo. Sin embargo, en el Derecho parlamentario no existe soporte normativo alguno —soporte que en el Derecho administrativo proporciona la ley⁷³— que permita declarar una facultad de revisión *ad libitum*. Parece difícil que la actividad ordinaria del Parlamento se encuadre en zonas de acción que posibiliten tal cosa, pues como decisiones políticas que sólo están sujetas al criterio de oportunidad política difícilmente podrían ser recurridas con base en criterios jurídicos, salvo claro está que lo que se impugnare fuera no el contenido, sino algún aspecto formal del acto. Además, cabe destacar que los criterios de eficacia administrativa o el principio de legalidad no concurren aquí con igual fuerza que en el Derecho administrativo, precisamente en tanto que el Parlamento es un órgano constitucional, cuyas características son, entre otras, su autonomía e independencia y el juego de mayoría-minoría en su funcionamiento. Ahora bien, que no exista en el Derecho parlamentario español un procedimiento general de revisión interna de actos no significa que no existan supuestos concretos en que sea factible tal revisión, pues se generan determinadas situaciones en que, por los efectos jurídicos producidos o la garantía del juego político, se hace aconsejable, al menos *de iure*, una posibilidad de recurso.

Así, el artículo 31 del Reglamento del Congreso establece en su apartado segundo que se podrán reconsiderar —revisar— la calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como la decisión de su tramitación, revisión que podrá ser solicitada por los Diputados o los Grupos Parlamentarios. La potestad de revisión recae sobre la Mesa de la Cámara, que tendrá que emitir una resolución motivada con su decisión, previa reunión de la Junta de Portavoces para conocer su opinión al respecto —reunión imperativa pero cuyo contenido no es vinculante—. El artículo 36 del Reglamento del Senado regula una posibilidad de revisión similar, idéntica en cuanto a la materia revisable, pero diferente en su procedimiento. Por un lado, no es oída la Junta de Portavoces, habida cuenta de su peculiar naturaleza en el Senado en contraposición con el Congreso de los Diputados, y, además, la resolución motivada de la Mesa deberá ser adoptada por unanimidad, y en caso de que esta sea aprobada por mayoría⁷⁴ será el Pleno de la Cámara quien deberá de pronunciarse sobre la revisión, pues el citado artículo hace una remisión al artículo 174.d) del Reglamento del Senado.

Cabe resaltar la diferencia procedimental entre ambas Cámaras, en la que parece más acertada la regulación del reglamento del Senado en tan-

⁷³ En particular, *vid.* la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁷⁴ Mayoría sin alcanzar la unanimidad, bien por voto en contra, bien por abstención.

to que garantiza un respeto por la pluralidad política del Parlamento, que podría verse menoscabada en el Congreso a través del voto de la mayoría, impidiendo por tanto un posible uso legítimo de las facultades parlamentarias. Nada se establece sin embargo en torno a los plazos de resolución ni al cómputo de los mismos, circunstancia que sí suele estar recogida en los Reglamentos parlamentarios autonómicos⁷⁵, eliminando así dudas en torno a su admisibilidad y facilitando el cómputo del plazo para la interposición de recursos en los que no haya resolución expresa⁷⁶.

En cuanto al objeto de la reconsideración, en ambos casos éste “ha de recaer sobre acuerdos adoptados por la mesa, razón por la cual, aunque en general se haga una interpretación flexible de este requisito, no resulta factible que se recurran actos de cierta transcendencia como podrían ser los dictados por el Presidente en ejercicio de sus facultades disciplinarias sobre los parlamentarios, o los adoptados por las mesas de las Comisiones en el ejercicio de su función de calificación de enmiendas”⁷⁷. *De lege ferenda* quizás pudiera resultar interesante ampliar el objeto de la reconsideración, de tal forma que otras decisiones de la Mesa —o incluso de otros órganos parlamentarios— pudieran ser revisados primeramente en sede parlamentaria⁷⁸.

Puede destacarse que este procedimiento tiene en la práctica una utilidad limitada⁷⁹, pues es resuelto por el mismo órgano que dicta el acto impugnado, por lo que estamos de acuerdo con PASCUA MATEO cuando afirma que “predomina el componente de obstáculo procesal sobre el de garantía de los parlamentarios, [...] [si bien] no parece que el perjuicio sea demasiado intenso y sin embargo este trámite aporta dos elementos que han de valorarse positivamente, obligando al órgano rector de la Cámara a fundamentar sus acuerdos y por otra parte permite a los Grupos subrayar su desacuerdo con decisiones de la mesa sin necesidad de incurrir en los gastos derivados del procedimiento”⁸⁰.

4.2. Acto parlamentario con rango, fuerza o valor de ley

Los actos parlamentarios legislativos, denominados también normativos o de producción jurídica, pueden ser definidos como “aquellos en los que

⁷⁵ Este trámite de reconsideración existe en la práctica totalidad de las Asambleas Legislativas Autonómicas, con una regulación similar y utilizando idéntica terminología, salvo el caso de las Cortes Valencianas en las que, tal y como señala el artículo 34 de su Reglamento, se denomina recurso de reposición, aunque en esencia es similar al resto.

⁷⁶ Cfr. PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 194.

⁷⁷ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 194.

⁷⁸ Debe destacarse que en el caso del Congreso de los Diputados se han dictado en la materia dos Resoluciones de la Presidencia que vienen a completar la normativa, ampliando el ámbito de control respecto de determinadas decisiones de las Presidencias y Mesas de Comisión (*vid.* Resolución de la Presidencia sobre normas que regulan la calificación de escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos, de 12 de enero de 1983; Resolución de la Presidencia sobre trámite previsto en el artículo 203 del Reglamento en materia de comparecencias, de 25 de enero de 1983).

⁷⁹ Cfr. PÉREZ TREMP, P. (2004): *El recurso de amparo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, p. 205.

⁸⁰ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 199.

la declaración de voluntad del agente se dirige a imponer una conducta o supuesto hipotético caracterizado por el carácter [sic] general de su cumplimiento, generalidad que se refiere no tanto a sus destinatarios cuanto a la abstracción del supuesto que hace que su cumplimiento se prolongue indefinidamente cuantas veces se produzca el supuesto hipotético descrito por la norma”⁸¹. Entre éstos, la gran mayoría de los mismos tienen como objetivo final integrarse en el ordenamiento jurídico con forma de ley, si bien es cierto que este no agota totalmente el abanico de posibilidades, pues existen una serie de instrumentos jurídicos —Reglamentos parlamentarios, Estatuto de Personal de las Cortes Generales, etc.— cuya nota característica es no tener un rango formal de ley, pero poseer en cambio un valor y/o fuerza de ley⁸².

En todo caso, el análisis del control de los actos con fuerza de ley se realiza como un mecanismo específico de supervisión y control del acto parlamentario en cuanto tal, no desde la perspectiva del instrumento de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y normas con fuerza de ley⁸³. Este cristaliza con el procedimiento de declaración de inconstitucionalidad⁸⁴, que tal y como destaca el artículo 27 LOTC tiene como fin “garantizar la primacía de la Constitución y enjuiciar la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados”.

Sin entrar en las disquisiciones doctrinales en torno a la determinación del canon de enjuiciamiento⁸⁵, deben determinarse cuáles son los vicios que puedan dar lugar a una declaración de inconstitucionalidad. Así, desde una primera aproximación, podría decirse que puede tratarse de un vicio de inconstitucionalidad material, es decir, no acomodarse a la Constitución

⁸¹ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 90.

⁸² Así lo reconoce la propia LOTC, pues en el apartado segundo del artículo 27 ésta establece que “son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: los Estatutos de Autonomía y las demás leyes orgánicas; las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley; los Tratados internacionales; los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales; las Leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas; y los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”. No se entrará a valorar aquí la disquisición doctrinal en torno al valor o fuerza de ley de dichos instrumentos jurídicos.

⁸³ Sobre esto, *vid.* GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1982): *El recurso de inconstitucionalidad*, Madrid, Trivium.

⁸⁴ No obstante, los procedimientos de resolución de conflictos constitucionales (Título IV LOTC), en particular los relativos a los conflictos positivos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí (arts. 60-67 LOTC) y a los conflictos en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis, 75 ter, 75 quáter y 75 quinquies) podrían ser utilizados en teoría para el control de ciertos actos parlamentarios, aunque del primero se ha dicho que se trata de un “diseño constitucional fallido” (GARCÍA ROCA, J. [1987]: “De nuevo las lagunas del imposible conflicto entre órganos constitucionales: la controversia entre el Parlamento Vasco y el Tribunal Supremo”, *Relaciones entre el poder legislativo y el poder judicial*, Madrid, Tecnos) —habida cuenta de su escaso uso en la práctica judicial (SSTC 45/1986 y 243/2000; AATC de 4 de julio de 1985 y 564/1985) y la utilización del recurso de inconstitucionalidad aún para situaciones que se pudieran reconducir por este (STC 97/2002)— y del segundo su utilización es también escasa por los requisitos procesales que se exigen en su legitimación activa.

⁸⁵ Aunque el marco de actuación es la propia Constitución, el artículo 28 LOTC amplía las disposiciones o instrumentos jurídicos respecto de los cuales se enjuiciará la constitucionalidad de un determinado precepto.

y violar, por tanto, el principio de jerarquía normativa expresado en el art. 9.1 CE⁸⁶. En segundo lugar podrían destacarse los vicios constitutivos, es decir, aquellos referidos a los elementos del acto parlamentario⁸⁷, en tanto que estos se encuentran normados y hay por tanto una tipicidad que es posible alterar. Sin embargo, habida cuenta de la propia naturaleza de tales elementos, es difícil observar actos parlamentarios que revistan finalmente rango de ley, siquiera que ostenten valor o fuerza, y se trata más bien de hipótesis de laboratorio. La tercera posibilidad respecto de los vicios posibles del acto parlamentario con fuerza, valor o rango de ley son aquellos que hacen referencia a defectos o vicios procedimentales, es decir, la falta de un trámite parlamentario o su incorrecto desarrollo⁸⁸. El Tribunal Constitucional ha determinado que podrán llevar aparejada la declaración de inconstitucionalidad, es decir, de nulidad, cuando por ello no sea posible conocer la voluntad del órgano⁸⁹, bien porque se prescinda totalmente del procedimiento, bien cuando se prescinda o altere una fase procedimental o un acto de trámite que afecte a la voluntad del órgano, siendo por tanto el elemento esencial la voluntad del órgano y su conformación.

Respecto de la legitimación, la Constitución dispone en el artículo 162.1.a) que están legitimados para interponerlo “el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas”. Por su parte, el artículo 32 LOTC introduce alguna matización a la anterior enumeración, pues los órganos y representantes estatales⁹⁰ poseen legitimación para impugnar los “Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánica o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, Tratados internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales”, y respecto de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas se restringe a “las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”. De esta enumeración puede resultar curioso señalar la falta de legitimidad de los Consejos de Gobierno autonómicos para recurrir las leyes de sus propios legislativos⁹¹, lo que pudiera tener virtualidad práctica en casos de gobiernos en minoría⁹², pues no es descabellado pensar en la posibilidad de una mayoría de la Cámara,

⁸⁶ Cfr. GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 111.

⁸⁷ Básicamente, elementos subjetivos y objetivos.

⁸⁸ Un ejemplo de este desarrollo procedimental queda reflejado en el apartado segundo del artículo 28 LOTC, pues dispone que “asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un Decreto-ley, Decreto legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a la Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido”.

⁸⁹ Entre otras, SSTC 99/1987 y 57/1989.

⁹⁰ Presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, Diputados y Senadores.

⁹¹ STC 223/2006.

⁹² Cfr. PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 203.

no coincidente con el Gobierno, aprobare una ley que sea contraria a sus intereses y que pudiera ser entendida como inconstitucional.

En cuanto al plazo de interposición, el artículo 33.1 LOTC establece un plazo de tres meses desde la publicación de la norma impugnada. Cabe preguntarse, sin embargo, cómo ha de determinarse tal *dies a quo*, si desde la publicación en el Boletín Oficial de la Cámara o en el Boletín Oficial del Estado o de la Comunidad Autónoma en cuestión. Desde los reglamentos parlamentarios parece que se da prioridad a la publicación interna, a través de la cual se hace entrar en vigor a la norma correspondiente, pero el Tribunal Constitucional⁹³ ha señalado taxativamente que sólo la publicación en los Boletines Oficiales de Administraciones territoriales puede salvaguardar las exigencias de publicidad de las normas derivadas del artículo 9.3 CE.

4.2.1. *La problemática del control jurisdiccional del acto parlamentario en la reforma constitucional*

Toda Constitución, en tanto sistema de normas derivado de un acto de voluntad que se dirige a configurar los órganos estatales, sus competencias y relaciones recíprocas, no deja de ser un acto parlamentario, conforme a las notas características que al mismo le hemos otorgado. Se trata, no obstante, de un acto parlamentario que posee ciertamente unas peculiaridades significativas, pues la Constitución, en cuanto norma fundamental del ordenamiento⁹⁴, no encuentra sobre sí misma ninguna otra que disponga la propia regulación normativa de la misma. Desde este punto de vista, la Constitución es *norma normarum* incluso sobre sí misma.

La pretensión de sujetar a normas jurídicas la actuación de los poderes públicos tiene una expresión reforzada en la diferenciación entre el procedimiento de elaboración o reforma de la Constitución y los procedimientos de elaboración de las normas cuya creación está sometida al contenido constitucional. Aquella Constitución que pudiera ser reformada con las mismas exigencias y por el mismo procedimiento por el que se ejerce la potestad legislativa no podría ser considerada una Constitución, pues el contenido de la misma, que no olvidemos es obra del poder constituyente, habría quedado a merced del legislador, esto es, del poder constituido.

En este marco conceptual surge la rigidez constitucional, entendida ésta como aquella superior dificultad o agravación procesal que las propias Constituciones se imponen para su reforma, que constituye una nota esencial en el concepto racional-normativo de Constitución, además de dotar a la misma de supralegalidad, en tanto que materializa la diferenciación formal con las demás producciones normativas y su superposición respecto del resto del ordenamiento jurídico. Ahora bien, la rigidez es una figura bi-

⁹³ STC 179/1989.

⁹⁴ Cfr. GARRORENA MORALES, A., *op. cit.*, pp. 85-89.

fronte⁹⁵, pues no sólo es una figura que tiende a asegurar una estabilidad a la Constitución, sino que además establece las pautas para su cambio, convirtiéndose también en la técnica jurídica a través de la cual se podrá reformar la Constitución. Quiere esto decir que desde que esta se establece como una técnica jurídica lleva aparejado además un halo de garantía, pudiendo ser enjuiciada la corrección de la técnica utilizada. No hay problema en aceptar, *a priori*, el control formal sobre la reforma constitucional, que no es sino un procedimiento reglado formado por multitud de actos parlamentarios individuales que darán forma a una Constitución.

Sin embargo, el campo del Derecho constitucional se encuentra limítrofe con el campo del poder político, de tal manera que ambos campos se relacionan e influyen recíprocamente. Así, en toda hipótesis de cualquier tipo de control jurisdiccional que se haga sobre la Constitución entra en juego el concepto de eficacia. Piénsese al respecto que puede conceptualizarse al Derecho, incluso a la propia Constitución, en tanto reglas acerca de la fuerza, reglas que contienen pautas de conducta para el ejercicio de la fuerza, y en última instancia el orden jurídico nacional no sería sino aquellas reglas que determinan las condiciones bajo las cuales debe ejercitarse la fuerza física contra una persona^{96 97}. Así, un ordenamiento jurídico que no sea capaz de aplicar sus normas no es un verdadero ordenamiento jurídico, y por tanto la Constitución que no viera asegurada su supremacía a través de un control jurisdiccional no sería ya Derecho, pues éste necesita de una observancia generalizada para dotar de dicho carácter a las normas que lo contienen, incluyendo a la *norma normarum* del sistema jurídico. La observancia de la Constitución, para articular un sistema jurídico, es *necesaria* pero no *suficiente* para dotar de juridicidad a un sistema de normas dado, aunque para fundar jurídicamente al Estado y al sistema jurídico la observancia es el hecho fundamental, con independencia de otros factores. El ordenamiento jurídico, en abstracto, no es sino el poder autorizado (validez), que en el caso de la Constitución se circunscribe al poder constituyente, que emite una norma cuya observancia será generalizada (eficacia) a través de la coacción generalizada.

La Constitución, aun cuando se haga conforme a un procedimiento legalmente establecido, es jurídico en tanto que *efectivamente* regule algo, pues como señala de Otto, “el principio de eficacia haría de la nueva Constitución la única norma jurídica a tener en cuenta”⁹⁸, con independencia de su forma de elaboración o su contenido. En una situación hipotética, aun cuando esta fuera contraria a las previsiones establecidas por la Constitución, la resultante tendría su fundamento de validez en la eficacia, y no en la predecesora, de manera similar a lo que ocurre “cuando se crea una

⁹⁵ Cfr. GARRORENA MORALES, A., *op. cit.*, pp. 98-100.

⁹⁶ Concepción meta-jurídica de la Constitución, más allá del mero concepto racional-normativo.

⁹⁷ Cfr. BOBBIO, N. (1990): *Contribución a una teoría del Derecho*, Madrid, Debate, pp. 325-327.

⁹⁸ DE OTTO, I., *op. cit.*, p. 65.

Constitución nueva tras un proceso constituyente con explícita ruptura con el orden anterior”⁹⁹.

En definitiva, el control jurisdiccional sobre una reforma constitucional es *a priori* posible, y necesario en el plano formal, en tanto que el mecanismo de rigidez constitucional es una garantía de estabilidad para el sistema político. Ahora bien, desde el momento en que se vincula efectividad y juridicidad, hay que tener presente que cada momento¹⁰⁰ determinará la posibilidad o no de control sobre la reforma constitucional.

4.3. Acto parlamentario sin rango, fuerza o valor de ley

Si bien la clásica función del Parlamento es el ejercicio de la potestad legislativa, este realiza además muchas otras funciones y actuaciones que, en su forma de exteriorización, no tienen rango, fuerza o valor de ley, es decir, actuaciones que se configuran como actos no legislativos o no normativos. No obstante, en torno a la extensión de este tipo de actos, no se consideran actos parlamentarios aquellos que pudieran ser enjuiciados ante la jurisdicción ordinaria —contencioso-administrativa, civil y laboral—, pues son meros actos de *administración parlamentaria*¹⁰¹, actos meramente administrativos o de carácter privado en el que faltan las notas esenciales del mismo.

En cuanto al control, el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, “LOTC”), relativo al control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional de las disposiciones o actos parlamentarios sin rango de ley, se ha convertido en la vía tradicional por la que se enjuician tales disposiciones o actos, cristalizando además muchos de los problemas que presenta en general su control jurisdiccional¹⁰². El Tribunal Constitucional, a través de una jurisprudencia evolutiva, ha caracterizado tanto el objeto como los sujetos que se encuentran vinculados por su control jurisdiccional.

Tanto la legitimación activa como el plazo para la interposición del recurso no presenta especiales particularidades respecto del resto de amparos. Así, la Constitución establece en su artículo 162.1 que, con carácter general, estarán legitimados para interponer recurso de amparo, además del Defensor del Pueblo y del Ministerio Fiscal, aquellas personas que invoquen un interés legítimo. Aunque la LOTC parece restringir la legitimación activa, en tanto que no contiene referencia al legítimamente perjudicado, el Tribunal Constitucional extendió dicha legitimación, en una interpretación

⁹⁹ DE OTTO, I., *op. cit.*, p. 65.

¹⁰⁰ Entendido este como el conjunto de circunstancias políticas, jurídicas y sociales de un tiempo determinado en un lugar dado.

¹⁰¹ Sobre el control jurisdiccional de los actos de administración parlamentaria, *vid.* PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, y GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (1998): “Los actos de la Administración parlamentaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 4.

¹⁰² La admisión/inadmisión de iniciativas parlamentarias, el ejercicio del derecho de enmienda, el estatuto de los parlamentarios, los derechos de las minorías, las cuestiones relativas a los Grupos Parlamentarios y la posición del Gobierno ante el Parlamento han sido, esquemáticamente, las cuestiones más importantes sobre las que el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse.

integrativa con el precepto constitucional, al perjudicado¹⁰³, considerando la LOTC como norma complementaria y no limitativa de lo dispuesto en la Constitución. Este *interés legítimo* que la Constitución establece y que el Tribunal Constitucional reconoce no deja de ser un concepto jurídico indeterminado que, aunque doctrinalmente criticado¹⁰⁴, consecuencia de su amplitud y flexibilidad, permite una adaptación de este requisito de admisibilidad al caso concreto y, en el orden que nos ocupa, parece oportuno en orden a la protección de las minorías parlamentarias¹⁰⁵.

En lo que hace referencia al plazo, la LOTC, en su artículo 42, dispone que estos “podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que [...] sean firmes”. Con independencia de la problemática en torno a la firmeza del acto, anteriormente analizada, el recurso de amparo debe interponerse en el citado plazo de tres meses, contado de fecha a fecha, desde el día siguiente al de la notificación y con carácter de caducidad improrrogable¹⁰⁶. El plazo establecido para interponer el recurso de amparo, comparado con otros procedimientos de amparo, puede considerarse particularmente amplio¹⁰⁷, generando cierta controversia doctrinal en torno a su idoneidad, señalando algunos autores la posibilidad de reducir dicho plazo en aras de una mayor seguridad jurídica y efectividad del control jurisdiccional¹⁰⁸.

4.3.1. *Actos impugnables: exigencias jurisprudenciales*

El objeto del recurso de amparo es *lato sensu* un acto parlamentario, y aunque no se mencione así expresamente en la LOTC, el Tribunal Cons-

¹⁰³ STC 106/1984.

¹⁰⁴ Así, entre otros, GARCÍA ROCA ha señalado su extensión, calificándola como “muy generosa legitimación universal” (GARCÍA ROCA, J. [1999]: “Cuestionario sobre la reforma de la Ley del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 4, p. 39).

¹⁰⁵ Cuestión importante dentro de la legitimación activa, y en relación con el interés legítimo, ha sido la de determinar la participación de los Grupos Parlamentarios como recurrentes en los recursos de amparo. En un primer momento (STC 36/1990) el Tribunal Constitucional limitó la legitimación activa a los Partidos Políticos, como consecuencia principalmente de la confrontación entre estos y la prohibición del mandato imperativo y el principio de autonomía parlamentaria, si bien en la actualidad estos poseen legitimación activa en tanto consideración de los Grupos Parlamentarios como emanaciones de las formaciones políticas (sobre el estado de la cuestión, *vid.* SSTC 33/2010 y 158/2014).

¹⁰⁶ Así, en torno a la naturaleza del plazo establecido, el Tribunal Constitucional ha determinado que “no debe olvidarse [...] que el término establecido en el artículo 42 [LOT] es de caducidad, según reiterada doctrina de este Tribunal, y, por tanto, no es susceptible de interrupción” (ATC 334/1993). En torno al cómputo del plazo, *vid.* STC 341/1993.

¹⁰⁷ El proyecto inicial asimilaba el plazo del recurso de amparo contra actos sin valor de ley al del recurso contra leyes y disposiciones o actos “con valor de ley formal”, con la misma duración que el recurso de inconstitucionalidad.

¹⁰⁸ En opinión de ARCE JANÁRIZ, perjudica a la seguridad jurídica a la hora de controlar la constitucionalidad de los actos sin valor de ley, en tanto que aquélla “queda mejor preservada con plazos perentorios que permitan despear en poco tiempo incertidumbres que de otro modo se prolongarán innecesariamente” (ARCE JANÁRIZ, A., *op. cit.*, p. 671), mientras que DE LA PEÑA RODRÍGUEZ considera que el “plazo excesivamente prolongado puede hacer perder de la finalidad del recurso”, aunque encuentra posibles justificaciones en torno a la “conveniencia de facilitar su interposición” o la “búsqueda de una solución dialogada en sede parlamentaria al potencial contencioso” (DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L., *op. cit.*, p. 49).

titucional ha establecido una caracterización que contiene en gran medida los requisitos antes analizados en torno al acto parlamentario, aunque adoptados no ya en un marco teórico y abstracto sino en relación con un proceso concreto. Debemos destacar como cuestión previa que, al igual que en el resto de recursos de amparo, la actuación objeto de control debe lesionar efectivamente un derecho o libertad, siendo en teoría susceptibles de amparo por esta vía procedimental los derechos y libertades establecidos en los artículos 14 al 29 CE¹⁰⁹, si bien en la práctica los derechos objeto de protección se reducen notablemente como consecuencia de la especial naturaleza del Parlamento y su actuación¹¹⁰.

Respecto de los requisitos subjetivos, se establece en primer lugar que serán impugnables aquellos actos sin valor de ley de órganos parlamentarios en tanto poderes públicos. La LOTC recoge expresamente tanto la posibilidad de control respecto de las Cortes Generales como de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, así como de los órganos de las mismas¹¹¹. Con independencia de los problemas ya planteados en torno al elemento subjetivo del acto parlamentario, el Tribunal Constitucional ha declarado expresamente que no se incluyen en esta vía de amparo los actos de aquellos órganos o entes con vinculación orgánica, que no funcional, a las Cámaras¹¹², tales como los Defensores del Pueblo o el Tribunal de Cuentas.

En cuanto al objeto de control, la LOTC distingue entre “decisiones” y “actos”¹¹³, si bien el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo una asimilación de ambos conceptos en tanto que “por *acto o decisión* sin valor de ley debe entenderse toda declaración de juicio, de conocimiento, de deseo, incluso de opinión de un órgano de las Cámaras”¹¹⁴, aceptando así que la manifestación de la voluntad parlamentaria se produce de manera unitaria y que la distinción legal es una mera taxonomía semántica carente de consecuencias prácticas¹¹⁵. El concepto de acto parlamentario engloba también

¹⁰⁹ El derecho a la objeción de conciencia, a tenor del artículo 53.2 CE *in fine*, se encuentra también entre los derechos objeto de protección a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

¹¹⁰ Así, los derechos fundamentales alegados suelen circunscribirse al derecho de igualdad (art. 14 CE), derechos de participación política (art. 23 CE), derecho a la tutela judicial efectiva en caso de denegación del suplicatorio por la Cámara (art. 24 CE), derecho a la legalidad sancionadora (art. 25 CE), derecho de libertad sindical (art. 28 CE) y derecho de petición (art. 29 CE).

¹¹¹ Nótese como el artículo 42 LOTC omite cualquier referencia a las Asambleas de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (sobre esta cuestión, *vid.* STC 44/2002).

¹¹² Cfr., entre otros, DUQUE VILLANUEVA, J. C. (1997): “El recurso de amparo contra actos parlamentarios”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 42, pp. 74-75.

¹¹³ Distinción que efectivamente ha venido defendiendo algún autor, y así para MORALES ARROYO (Cfr. MORALES ARROYO, J. M. (2008): *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 28) *decisión* incluye las “actividades generales de las Cámaras que manifiestan de una forma especial la voluntad parlamentaria en el ejercicio de sus funciones [...], insistiendo más en el dato de *cómo* se fabrica el acto; o bien a las declaraciones normativas sin rango de ley dictadas por las Asambleas y necesarias para el ejercicio de sus competencias”.

¹¹⁴ Providencia de 29 de octubre de 1991.

¹¹⁵ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (2001): “Comentario al artículo 42”, en REQUEJO PAGÉS, J.L. (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, p. 664.

las omisiones o vías de hecho imputadas a la Cámara o a los órganos de esta, jurisprudencia constitucional¹¹⁶ enmarcada en una lógica garantista que permite habilitar un control efectivo de este tipo de actuación parlamentaria, pues no hay que olvidar que los perjudicados se encontrarían indefensos si la mera inactividad del Parlamento sirviera para eludir el control jurisdiccional.

En relación a la naturaleza parlamentaria y su contenido, el Tribunal Constitucional ha determinado que sólo pueden ser enjuiciados por el procedimiento del artículo 42 LOTC los actos típicamente parlamentarios, mientras que los actos de personal, gestión patrimonial o administración —que hasta entonces se controlaban por ese procedimiento— pasan a ser susceptibles del control constitucional regulado en el artículo 43 de la misma ley¹¹⁷.

Se han analizado hasta ahora los requisitos jurisprudenciales que coinciden con los anteriormente expuestos en torno a una noción abstracta o teórica de los actos parlamentarios. Ahora bien, en orden a su enjuiciamiento constitucional no todo acto parlamentario es susceptible de recurso de amparo, en tanto que de la propia dicción del artículo 42 LOTC y de la jurisprudencia constitucional se derivan otros elementos característicos de los mismos. Debe destacarse que estos requisitos no se configuran del acto parlamentario en cuanto tal, sino única y exclusivamente del acto parlamentario en el momento de su enjuiciamiento ante el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, el acto parlamentario debe tener un contenido decisorio, es decir, formar un juicio resolutorio sobre una cuestión, pues para el Tribunal Constitucional “el contenido decisorio del acto resulta más determinante que su posición, como resolución definitiva o interlocutoria, en el procedimiento”¹¹⁸, de tal forma que aquí el contenido determina la posibilidad enjuiciamiento, debiendo calificar de inimpugnables aquellos actos parlamentarios que por su naturaleza consultiva carecen de contenido decisorio.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha limitado el enjuiciamiento respecto de los actos parlamentarios que carecen de efecto jurídico alguno en el ordenamiento jurídico en tanto que “no tengan predeterminado en el ordenamiento jurídico su contenido o finalidad”¹¹⁹, pues se trataría entonces de una decisión política ante la cual es imposible realizar un examen de su conformidad en Derecho¹²⁰.

¹¹⁶ Entre otras, SSTC 7/1992 y 242/1993.

¹¹⁷ STC 121/1997.

¹¹⁸ El Tribunal Constitucional ha vinculado en este punto el carácter decisorio del órgano con la vulneración de derechos o libertades, entendiendo entonces la STC 214/1990 que “el acto [parlamentario] impugnado no resulta susceptible de recurso de amparo ya que mal puede vulnerar un derecho fundamental el dictamen evacuado por un órgano que [...] ejerce al respecto una función consultiva”.

¹¹⁹ ATC 65/1998.

¹²⁰ Conformidad en Derecho respecto a su forma de decisión, pues sí pudieran ser controlables en cuanto al contenido del mismo si, por ejemplo, fuesen vejatorios o injuriosos contra persona determinada (Cfr. ARCE JANÁRIZ, A., *op. cit.*, pp. 672-673).

En estrecha relación con lo anterior se encuentra la necesidad de que el acto parlamentario afecte a derechos o libertades fundamentales, de tal manera que es necesario, pero no suficiente, la vulneración de disposiciones reglamentarias. El acto parlamentario sin fuerza de ley susceptible de control jurisdiccional es aquel que supone una intromisión ilícita y dañosa en una esfera jurídica protegida por la Constitución. No obstante, la actuación parlamentaria continúa disponiendo de un margen de inmunidad para aquellos actos parlamentarios que presenten razonabilidad y proporcionalidad¹²¹ en la aplicación de las normas parlamentarias¹²².

Por otra parte, el recurso de amparo es, con carácter general, un recurso jurisdiccional subsidiario, cuya admisión se vincula al agotamiento de todas las vías previas que el ordenamiento jurídico ofrece para la reparación del derecho fundamental vulnerado, por lo que se exige firmeza respecto de los actos parlamentarios objeto del recurso. Aunque algunos autores hayan sostenido que la ausencia de vías internas expresas otorga firmeza al acto desde su adopción, entendiendo entonces a este como un recurso directo¹²³, debe tenerse en cuenta que la solicitud de reconsideración, cuando sea procedente, es considerada por el Tribunal Constitucional como requisito *sine qua non* para la admisibilidad del recurso de amparo, otorgando firmeza al acto parlamentario¹²⁴. Así, señala DUQUE VILLANUEVA que “la firmeza de los actos parlamentarios como condición de su impugnabilidad a través del recurso de amparo no es identificable con la existencia de una vía judicial ordinaria y, por consiguiente, con la exigencia de su agotamiento, sino que su significado no es otro que el de que el acto parlamentario que se pretenda recurrir en amparo no sea ya revisable internamente”¹²⁵, configurando la firmeza como el hecho de que la lesión no pueda ser reparada por la propia Cámara.

ARCE JANÁRIZ ha puesto de manifiesto algunas de las dificultades que ocasiona la reconsideración parlamentaria en cuanto requisito de firmeza y, por ende, de admisibilidad de los amparos parlamentarios, tanto por su limitación para actos en trámites de admisión y calificación de iniciativas, como por la ausencia de plazo preclusivo para que la Mesa resuelva la solicitud de reconsideración¹²⁶. Como consecuencia de estas y otras razones parece oportuno plantearse la procedencia de entender la reconsideración como vía necesaria para la firmeza de los actos parlamentarios¹²⁷, aunque ciertamente es difícil encontrar una instancia previa más apropiada para su desarrollo.

¹²¹ Entre otras, SSTC 118/1988, 23/990 y 214/1990.

¹²² El Tribunal Constitucional ha salvaguardado la autonomía de la actuación parlamentaria incluso en aquellos supuestos en que pudieran existir otras posibilidades de actuación que permitan un ejercicio más amplio de los derechos de los parlamentarios (AATC 262/07 y 369/07).

¹²³ Cfr. MORALES ARROYO, J. M., *op. cit.*, p. 109.

¹²⁴ Así se ha pronunciado respecto de la reconsideración parlamentaria en la STC 161/1988.

¹²⁵ Cfr. DUQUE VILLANUEVA, J. C., *op. cit.*, p. 101.

¹²⁶ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A., *op. cit.*, pp. 672-673.

¹²⁷ Cfr. PULIDO QUECEDO, M. (1992): *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Civitas, pp. 491-492.

En definitiva, el Tribunal Constitucional entiende que los actos o decisiones de las Cámaras o de sus órganos susceptibles de recurso de amparo a través de la vía procedimental del artículo 42 LOTC son actuaciones sin valor de ley, de naturaleza parlamentaria no administrativa, firmes, decisorios y con un objeto predeterminado por el ordenamiento jurídico.

4.3.2. *Especial relevancia constitucional*

Un nuevo requisito de admisibilidad —no únicamente respecto del artículo 42 LOTC, sino respecto de la generalidad de los recursos de amparo— fue introducido a partir de la reforma del artículo 50 LOTC¹²⁸, pues pasa a exigirse una especial significación jurídica del recurso, estando su admisibilidad vinculada a que “el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”.

La generalidad y abstracción del tenor literal de la reforma ha planteado serios interrogantes en torno a las circunstancias o hechos que pudieran albergar una especial trascendencia constitucional, por lo que posteriormente, el propio Tribunal Constitucional¹²⁹, precisamente ante esta ambigüedad del articulado, ha tratado de proporcionar un listado ejemplificativo¹³⁰ con algunas circunstancias que pudieran justificar la mencionada trascendencia constitucional. Así, el Tribunal, exponiendo tales causas, señala que “cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios”. A tenor de la dicción utilizada por el Tribunal (“*podrían concurrir*”) no parece posible entender que todo amparo parlamentario sea considerado automáticamente con una especial relevancia constitucional, sino que en todo caso será el propio Tribunal, en cada caso y dependiendo de las circunstancias jurídico-fácticas del mismo, quién determine la admisibilidad del amparo.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que el amparo parlamentario es la única posibilidad que tienen los sujetos legitimados para cuestionar jurídicamente determinados actos parlamentarios, actos que muy probablemente reflejen, de forma directa o indirecta, la posición de

¹²⁸ Reforma operada a través de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

¹²⁹ STC 155/2009.

¹³⁰ Podrían aceptarse otras circunstancias que, aún no estado mencionadas en la Sentencia, sean merecedoras de considerarse de especial relevancia constitucional.

la mayoría. Así, el recurso de amparo se configura entonces como una garantía de la minoría frente a la mayoría por decisiones que, adoptadas por esta última, a través de los órganos parlamentarios competentes, suponen una vulneración del ordenamiento jurídico y una violación de un derecho fundamental. En el campo del Derecho parlamentario parecería oportuno reconocer una especie de regla general que admita la admisibilidad de los recursos interpuestos contra los actos parlamentarios que se enjuicien por la vía del artículo 42 LOTC¹³¹, restando por tanto incidencia práctica a una reforma que, en el ámbito del Derecho parlamentario y en tanto obstáculo procesal, puede suponer un perjuicio para los derechos de la minoría.

4.3.3. *Incidencia del recurso*

Con carácter general, el Tribunal Constitucional, en aquellos casos en los que entiende que se ha producido una vulneración del derecho fundamental, suele optar por el reconocimiento de la vulneración, dejando por tanto que sea la dinámica parlamentaria quién lleve a cabo la rehabilitación del perjuicio sufrido¹³². No obstante, es cierto que en ocasiones el Tribunal ha optado bien por dirigir mandatos al órgano parlamentario o, incluso, por establecer decisiones propias que sustituyen el acto parlamentario objeto de control.

A partir de cuáles son las posibilidades de acción del Tribunal Constitucional podemos constatar las principales limitaciones o deficiencias del recurso de amparo en relación a su eficacia. Así, en primer lugar, aunque se encuentran resoluciones del Tribunal estimatorias del recurso que, declarando la nulidad del acto, restablecen el derecho lesionado, en una gran mayoría veces, aun reconociendo la vulneración, no se produce la declaración de nulidad¹³³, para lo que señala REQUEJO RODRÍGUEZ que estas limitaciones en la reparación del derecho tienen una influencia negativa respecto del respeto a las minorías, configurado este como uno de los principios que informan el Derecho parlamentario¹³⁴. Además, la no suspensión del acto impugnado durante la tramitación del amparo supone que, si el este se interpone pasado un año desde el comienzo de la legislatura, la sentencia será declarativa en tanto que cuando el Tribunal resuelva el mandato parlamentario habrá finalizado, resultando entonces imposible el restablecimiento de los derechos vulnerados¹³⁵.

¹³¹ Cfr. PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, pp. 236-237.

¹³² Cfr. MORALES ARROYO, J. M., *op. cit.*, pp. 13-53.

¹³³ Entre otras, SSTC 242/1993, de 14 de julio; 118/1995, de 17 de julio; 221/2004, de 29 de noviembre.

¹³⁴ Vid. REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (2000): *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Barcelona, Ariel, pp. 152-155.

¹³⁵ Cfr. MORALES ARROYO, J. M., *op. cit.*, p. 138.

4.4. Una visión crítica del control de los actos parlamentarios

El control jurisdiccional de los actos parlamentarios es un requisito imprescindible en un Estado de Derecho, pues todo poder público ha de estar sometido a una revisión jurisdiccional de su adecuación a Derecho, inclusive la propia actuación del Parlamento. Nuestra Constitución, y en particular la labor del Tribunal Constitucional, ha de valorarse positivamente en tanto en cuanto ha permitido dicho control —aun cuando sea cierto que no desde la entrada en vigor de la misma— sin que este sea considerado una injerencia ilegítima en la vida política, es decir, sin que se altere el juego de mayorías y minorías propio de la actuación parlamentaria. Bien es cierto que pueden observarse ciertos claroscuros en la actuación jurisdiccional, con ciertas dosis de excesivo intervencionismo judicial¹³⁶, por lo que habrá que estar pendientes de la evolución de la cuestión ante los Juzgados y Tribunales, aunque hoy por hoy no cabe duda de que “en el derecho español se han explorado con acierto las posibilidades derivadas de una nueva concepción [del Parlamento] y de las Asambleas legislativas en la que estas están sometidas, como todos, a la Constitución, a la Ley, y al Derecho”¹³⁷.

Sin embargo, que se hayan explorado con éxito nuevos horizontes jurídicos no lleva aparejado la solución completa al problema, no sólo desde el punto de vista teórico, en relación con la configuración final de los poderes del Estado, sino también desde la propia práctica judicial concreta, pues aún quedan reductos fuera del control jurisdiccional efectivo. Así, por ejemplo, podría citarse el relativo a la designación de autoridades para órganos constitucionales y/o autoridades independientes. La Constitución, y las Leyes que regulan el funcionamiento de los distintos organismos, atribuyen a las Cámaras su nombramiento, otorgando *ab initio* los inevitables y deseables márgenes de discrecionalidad política, si bien todos ellos se hallan sometidos por una serie de requisitos mínimos, vinculados generalmente a condiciones objetivas de la persona en torno a su ejercicio profesional¹³⁸.

No se defiende aquí ningún tipo de control respecto de los criterios políticos o materiales por los cuales se elige a un determinado candidato en detrimento de otro, el cual ha de quedar a la libre e incuestionable decisión de la Cámara en cuanto expresión de la voluntad política de la nación, sino en articular medios de control respecto de aquellos elementos formales, sometidos a criterios de estricta legalidad. Se trataría por tanto de “supervisar tanto si la mesa de la Cámara correspondiente ha rechazado indebidamente un candidato como si ha admitido a trámite una propuesta

¹³⁶ STS de 27 de noviembre de 2009.

¹³⁷ TORRES MURO, I., *op. cit.*, p. 10.

¹³⁸ Así, por ejemplo, respecto de los Magistrados del Tribunal Constitucional, el apartado segundo del artículo 159 CE señala como requisitos “[ser] Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos o abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional”, por lo que puede entenderse que tanto el desempeño profesional como los años mínimos de ejercicio son condiciones plenamente objetivables, quedando a la discrecionalidad política la apreciación de la *reconocida competencia*.

defectuosa”¹³⁹. Sin embargo, el problema se plantea aquí en torno a cómo articular este control, y más en particular en el sujeto que lleve a cabo dicho control. Así, *prima facie* podría argumentarse que es aplicable al caso la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁴⁰, si bien su Exposición de Motivos parece reflejar lo contrario. Además, el Tribunal Constitucional ha señalado que las cuestiones relativas a la designación o cese de los integrantes de estos órganos y organismos no son subsumibles en el ámbito cubierto por la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, pues éstos repercuten sobre el núcleo de la función constitucional, siendo su independencia como órgano constitucional un elemento esencial para esta inmunidad de control respecto del orden contencioso-administrativo. El Tribunal Supremo ha destacado que “esto es una atribución no legislativa que se engloba dentro de la relación parlamentaria no legislativa de relación de las Cortes Generales con otros órganos de la estructura constitucional, dentro del sistema de influencias e interrelaciones recíprocas propio de nuestra división constitucional de poderes, [...] siendo dicha actividad constitucional y encontrándose sometida a controles de la misma naturaleza, pero no al control de esta jurisdicción del orden contencioso-administrativo, [...] [pues] la naturaleza de la actividad que desarrollan las Cámaras con estos nombramientos no se aproxima, siquiera en forma analógica, a una actividad materialmente administrativa que se pudiera subsumir en la actividad administrativa impugnada a que se refiere la LRJCA [Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa]”¹⁴¹.

Ante esta circunstancia parece claro que será labor del Tribunal Constitucional llevar a cabo tal facultad. Desde esta perspectiva, con carácter general sólo podría ser sometido a un control jurisdiccional cuando la propuesta de designación parta de un Grupo Parlamentario, pues en este caso podría interponerse un recurso de amparo por vulneración del artículo 23.2 CE, a través del procedimiento establecido en el artículo 42 LOTC. Aun así, existen circunstancias en las que las propuestas de designación no son realizadas por Grupos Parlamentarios, no cabiendo por tanto recurso alguno. Un ejemplo de esto se produce en la designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Senado, pues el artículo 16 LOTC señala que serán las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas las que eleven al Senado candidatos para que este último realice, entre los candidatos presentados por las Asambleas, la designación definitiva.

La Comisión de nombramientos puede no proponer ningún candidato al Pleno, por entender que ninguno es susceptible de generar la confianza institucional necesaria¹⁴², y esta decisión de la Comisión, a diferencia de la realizada por la Mesa de la Cámara al verificar la concurrencia de los requisitos formales, es discrecional, no sujeta por tanto al posterior control

¹³⁹ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 296.

¹⁴⁰ En una interpretación extensiva del artículo 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

¹⁴¹ ATS de 2 de abril de 2014.

¹⁴² Tesis avalada por el Tribunal Constitucional en la STC 49/2008.

jurisdiccional. El posible control se produce, en todo caso, antes siquiera de la primera propuesta formal que realiza la Comisión al pleno de la Cámara, pues aquí —en la decisión de la Mesa de la Cámara respecto de la admisibilidad o inadmisibilidad de los candidatos presentados— el Tribunal Constitucional entendió que la Mesa del Senado, al comprobar los requisitos de los candidatos propuestos por las Asambleas se encuentra sometida a Derecho¹⁴³, pues no le corresponde valorar la confianza institucional, sino tan sólo el respeto a los criterios formales específicos que la LOTC señala. No obstante, las Asambleas legislativas, ante una eventual discrepancia con la decisión de la Mesa de la Cámara, no tiene legitimidad para plantear un recurso ante el Tribunal Constitucional¹⁴⁴, pues a juicio del Tribunal carecen de interés legítimo, por lo que en estos casos “no existe por tanto medio jurisdiccional alguno para controlar siquiera la actuación de la Mesa del Senado a la hora de enjuiciar la admisibilidad de las candidaturas presentadas”¹⁴⁵.

En general, en todos estos casos, el Tribunal Constitucional no es concebido como un juez de la legalidad parlamentaria, sino que resuelve sobre infracciones de derechos fundamentales¹⁴⁶, que eventualmente pueden afectar a situaciones de la vida parlamentaria. Por otra parte, parece claro que precisamente en este tipo de controles, la participación de la jurisdicción ordinaria, en este caso la contencioso-administrativa, no sería adecuado, pues supondría extender las tensiones y conflictos políticos inherentes en la actividad parlamentaria a la jurisdicción y al seno de los Jueces y Tribunales. En todo caso, aun cuando se pudiera plantear un mecanismo efectivo de control¹⁴⁷, supondría tensiones en el seno del Tribunal Constitucional, pero estos riesgos no superan la ventaja de hacer cumplir el artículo 9.1 CE, sometiendo a Derecho cualquier actuación del poder público y garantizando la adecuada composición de estos órganos y organismos estatales.

V. CONCLUSIONES

I. La Constitución Española se configura como paradigma sobre el que se ha de realizar cualquier enjuiciamiento del acto parlamentario, pues no es sino en su contenido, delimitando por tanto las fronteras de toda actuación pública, en donde se desarrolla la actuación parlamentaria. Los poderes públicos se encuentran sometidos a la Constitución, no sólo como consecuencia de su explícita redacción en el artículo 9.1 CE, sino además porque esta es una consecuencia inmediata de la concepción de la Constitución como norma jurídica. Así, las Cortes Generales son un poder constitucio-

¹⁴³ Declarado por la STC 101/2008.

¹⁴⁴ Así lo han confirmado, entre otras, los AATC 193/2010 y 192/2010.

¹⁴⁵ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, pp. 300-301.

¹⁴⁶ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 302.

¹⁴⁷ Quizás articulado a través del procedimiento del artículo 42 LOTC, previa reforma o cambio jurisprudencial en la concepción del mismo por parte del Tribunal Constitucional.

nalmente constituido, sin primacía alguna sobre la Constitución, y cuya actuación debe ser considerada como un ejercicio material y formalmente limitado, pues se somete plenamente a la Constitución, de la que deriva su legítima actuación.

El sometimiento del Parlamento a la Constitución, elemento característico del constitucionalismo contemporáneo, se concibe en un primer momento a través del principio de los *interna corporis*. Según esta teoría, los actos parlamentarios no son objeto de control jurisdiccional alguno, pues la necesidad de articular un Parlamento eficaz, dotado de las necesarias notas de independencia y autonomía, aconsejaban evitar cualquier intento de injerencia del resto de poderes del Estado. La irrupción del concepto racional-normativo de constitución, en la que ésta se presenta como norma jurídica con plena eficacia normativa, situada en la cúspide de la teórica pirámide de jerarquía normativa del Estado, supone la necesidad de superar esta teoría y de articular un control efectivo sobre la actuación parlamentaria. La Constitución Española de 1978 somete a los poderes públicos al respeto de la Constitución y del ordenamiento jurídico, declarando el Estado de Derecho y el imperio de la ley, por lo que el Parlamento y sus actos, en mayor o menor grado, son controlables jurisdiccionalmente, si bien es cierto que esto se ha plasmado a través de una jurisprudencia evolutiva del Tribunal Constitucional, tendente con el paso del tiempo hacia la abrogación de los espacios exentos de control.

II. Ante la insuficiencia que nos plantea la doctrina de los *interna corporis*, y en la búsqueda de una teoría general del acto parlamentario, que permita articular mecanismos de control efectivos y poder explicar además de una manera coherente las relaciones teóricas que se producen entre el acto parlamentario y otras actuaciones del poder público, se comienza definiendo al acto parlamentario como aquella declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo emitido por las Cortes Generales, una de sus Cámaras o los órganos de éstas en el ejercicio de una función constitucional o reglamentaria.

Una adecuada categorización del acto parlamentario supone la concurrencia de una serie de caracteres subjetivos, objetivos y formales que permitan que una actuación parlamentaria, con unas determinadas características, se convierta en el acto parlamentario, que presenta otras distintas. Así, los requisitos subjetivos se refieren básicamente a la imputación del acto al Parlamento; los requisitos objetivos hacen referencia al contenido del mismo, pudiendo observar en cada acto un presupuesto de hecho, un fin determinado, una causa y unos motivos, debiendo además ser el contenido del mismo determinado, posible y lícito; por último, los requisitos formales se vinculan al procedimiento por el cual se conforma la voluntad del Parlamento y la forma a través de la que se manifiesta tal voluntad. Los actos parlamentarios poseen unas características peculiares, derivadas del ejercicio de funciones atribuidas por la primigenia legitimidad democrática del Parlamento —reglamentarias, constitucionales e incluso, llegado el caso, implícitas— y que se concretan en un control jurisdiccional singular, con

unos efectos determinados, llevado a cabo por el Tribunal Constitucional. Fuera de estos supuestos, cuando el Parlamento actúa en el tráfico jurídico como cualesquiera otra Administración pública, principalmente en el ámbito del Derecho administrativo y laboral, y en ocasiones en el campo del Derecho civil, este no debiera diferir, en sus garantías y prerrogativas, de las de cualquier otra Administración. La independencia y autonomía del Parlamento, elementos necesarios para su correcta actuación y la defensa del interés general no se encuentran en conexión con la contratación pública, la negociación colectiva del personal a su servicio o de los posibles conflictos en materia civil. En estos casos el Parlamento debe estar sometido a un Derecho común, sin privilegios jurisdiccionales que no tengan otras Administraciones públicas.

III. En cuanto al control de los actos parlamentarios, previamente a la vía jurisdiccional la reconsideración se configura como el primer medio de control, de carácter interno y limitado a Diputados, Senadores y/o Grupos Parlamentarios en materias tasadas, circunscritas a las decisiones de la Mesa de la Cámara en sus funciones calificadoras, de admisión a trámite y de decisión sobre la tramitación de las iniciativas, escritos y documentos de índole parlamentaria. La parca regulación de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado caracteriza un recurso de poca efectividad práctica, habida cuenta de las materias sobre las que se articula y el hecho de que el órgano *ad quo* y *ad quem* coincidan. Quizás pudiera resultar adecuado la extensión del procedimiento de reconsideración, de tal manera que con carácter general pudiera ser el acto parlamentario sometido a un control interno y previo que pudiera suponer la resolución de actuaciones incorrectas por parte de la Cámara y de los órganos de esta.

En el plano externo, en lo que respecta a los actos con fuerza o valor de ley, es decir, aquellos en los que el acto tiene por objeto una producción jurídica normativa, el control jurisdiccional se sustancia principalmente a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. Se plantea aquí principalmente la cuestión del control de las leyes, de su acomodo con la Constitución, no sólo en relación a su propio contenido, sino también al modo de elaboración, pues estas deberán no ser contrarias materialmente a la Constitución y, además, respetar las formas y procedimientos que la Constitución regula para su producción, en particular los relativos a la conformación de su voluntad.

Particulares problemas se plantean en torno al control jurisdiccional de actos parlamentarios en la reforma constitucional. Aunque la Constitución establezca medios y mecanismos especiales para su reforma, la normatividad de esta, en razón de su superioridad meta-jurídica, se encuentra estrechamente vinculada al concepto de eficacia, siendo así que la Constitución no es sino el reflejo normativo de la soberanía estatal, campo en que Derecho y Poder se entrecruzan recíprocamente. Así, en este caso, el control jurisdiccional se encuentra supeditado a la eficacia —o ineficacia— de la reforma constitucional, pues aun cuando esta fuera contraria a las previsiones establecidas por la Constitución, la norma resultante tendría su

fundamento de validez en la eficacia, y no en la predecesora, como ocurre cuando existen procesos constituyentes con explícita ruptura respecto del orden constitucional anterior.

Respecto de los actos parlamentarios sin fuerza o valor de ley, es decir, aquellos que no presentan un contenido teóricamente normativo, la forma de control más importante es la establecida en el artículo 42 LOTC, vía principal con la que se han enjuiciado las disposiciones sin fuerza de ley de las Cámaras que vulnerasen derechos fundamentales. No obstante, existen otras formas de control de actos no normativos más allá del artículo 42 LOTC —a través de los distintos procedimientos regulados en los Títulos IV y V de la LOTC, básicamente relativos a conflictos competenciales constitucionales y a la impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas por motivos no estrictamente competenciales—, aunque por su incidencia práctica pueden ser considerados formas secundarias o incidentales de control jurisdiccional.

IV. En conclusión, a través de las páginas precedentes se ha visto la necesidad de articular una teoría general del acto parlamentario que sirva como sustento teórico a su control, tanto interno como externo y jurisdiccional, permitiendo así asegurar el respeto del Derecho en la actividad parlamentaria. En mi opinión, el proceso evolutivo sufrido por los *interna corporis* es una buena muestra del propio desarrollo del Estado contemporáneo, en particular de sus principios estructurales. Toda actuación de un poder público, incluso del Parlamento, debe quedar sometida a la Constitución, aun cuando se defienda con vigor el principio de separación de poderes. La única forma de asegurar ese sometimiento del poder al Derecho es a través de un control jurisdiccional efectivo, que en nuestro ordenamiento jurídico pasa irreductiblemente por la participación del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, aún quedan ámbitos de actuación parlamentaria prácticamente exentos de todo control externo, en los que aún no se encuentra el suficiente grado de control jurisdiccional que permita salvaguardar un ejercicio adecuado de determinadas funciones parlamentarias. No se defiende aquí un control sobre los elementos políticos del acto parlamentario, pues en relación con estos sólo el Parlamento goza de la legitimidad popular para tal cosa. No obstante, aquellos elementos reglados, que se corresponden con una mera comprobación de la legalidad y de cumplimiento de los presupuestos de hecho o de derecho que la norma tipifica, deben poder ser comprobados no sólo por las Mesas de las Cámaras u otros órganos análogos reglamentariamente competentes, sino también posteriormente, en caso de que hubiera posibles impugnaciones, por las instancias jurisdiccionales.

En fin, ha quedado patente a lo largo de estas líneas el conflicto que se da en el Estado contemporáneo entre voluntad popular y Estado de Derecho, entre legitimidad democrática y legitimidad racional-normativa, pues la separación de poderes lleva consigo, en todo Estado democrático, la paradoja de que aun cuando el Parlamento encarne la voluntad general de la nación, sobre la que los textos constitucionales atribuyen la soberanía, su actuación se encuentra limitada por y ante otros poderes del Estado.

VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998): “Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional”, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARCE JANÁRIZ, A. (2001): “Comentario al artículo 42”, en REQUEJO PAGÉS, J.L. (coord.), en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado.
- BLACKSTONE, W. (2011): *Commentaries on the Laws of England*, Londres, First Rate Publishers.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1999): “Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios”, *Asamblea: Revista parlamentaria de Asamblea de Madrid*, n.º 1.
- BOBBIO, N. (1990): “Contribución a una teoría del Derecho”, Madrid, Debate.
- CASTÁN TOBEÑAS, J. (1978): *Derecho civil español, común y formal*, Madrid, Reus.
- DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L. (1998): *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional. Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1996)*, Granada, Ed. Comares.
- DE OTTO, I. (2008): *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, L ‘Hospitalet, Ariel Derecho.
- DUQUE VILLANUEVA, J. C. (1997): “El recurso de amparo contra actos parlamentarios”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 42, pp. 81-82.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R. (2011): *Curso de Derecho Administrativo I*, Pamplona, Thomson Reuters.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1987): *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1982): *El recurso de inconstitucionalidad*, Madrid, Trivium.
- GARCÍA ROCA, J. (1999): “Cuestionario sobre la reforma de la Ley del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 4.
- GARCÍA ROCA, J. (1999): *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi.
- GARCÍA ROCA, J. (1987): “De nuevo las lagunas del imposible conflicto entre órganos constitucionales: la controversia entre el Parlamento Vasco y el Tribunal Supremo”, *Relaciones entre el poder legislativo y el poder judicial*, Madrid, Tecnos.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (1998): “Los actos de la Administración parlamentaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 4.
- GARRIDO FALLA, F. (1994): *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos.
- GARRORENA MORALES, A. (2014): *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y Sistema de Fuentes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- KELSEN, H. (2009): *De la esencia y valor de la democracia*, Oviedo, KRK.
- KRIELE, M. (1980): *Introducción a la teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional Democrático*, Madrid, Depalma.
- MARAÑÓN GÓMEZ, R.; RIPOLLÉS SERRANO, R. (2014): *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, Madrid, La Ley.
- MORALES ARROYO, J. M. (1996): “Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias”, *Revista Española de Derecho constitucional*, n.º 46.
- MORALES ARROYO, J. M. (2008): *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PASCUA MATEO, F. (2014): *Fuentes y control del Derecho parlamentario y de la Administración parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PÉREZ TREMPES, P. (2004): *El recurso de amparo*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1981): “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”, *Revista de Derecho Político*, n.º 9.
- PUNSET BLANCO, R. (2001): “En el Estado Constitucional hay soberano (reflexiones para una teoría jurídica de la soberanía nacional), en: *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. (coord.) (2001): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (2000): *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 152-155.
- RUBIO LLORENTE, F. (1983): “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)”, *Revista de Administración Pública*, n.º 101.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2010): *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2012): *Derecho Parlamentario español*, Madrid, Dykinson.
- TORRES MURO, I. (2010): “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española”, *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*.

III

NOTAS Y DICTÁMENES

¡Ya vienen los Reyes Magos! Una nueva ley de contratos para las Administraciones Públicas

RESUMEN

El Gobierno ha formalizado ante el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 24 de febrero.

El referido Proyecto de Ley se sustanciará en la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas, con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia.

El Proyecto llega en un momento en el que los operadores jurídicos todavía no hemos asimilado el modelo afirmado por el vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, ya de por sí alambicado. Ahora bien, su sustanciación, como en su momento la del Texto Refundido que se deroga, viene determinada por la normativa comunitaria y, en concreto, por la “Estrategia Europea 2020”, en virtud de la cual las directivas que ahora se transponen deberían haberse incorporado al ordenamiento español antes del 18 de abril de este año; lo que explica el recurso al procedimiento de urgencia, pese a la inequívoca complejidad normativa del texto.

Presupuesto lo anterior, en la presente nota, elaborada con carácter de urgencia, se sintetizan los objetivos de la nueva regulación y se da cuenta de las principales novedades que se introducen. Novedades que debe advertirse que son muchas, pudiendo afirmarse que se introduce un nuevo modelo contractual, con la excepción del régimen jurídico específico correspondiente al contrato de obras, al de suministro y al contrato de servicios.

PALABRAS CLAVE: *Contratos del Sector Público, Estrategia Europea 2020, medios propios, corrupción, revisión de precios.*

* Letrado-Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Profesor asociado de Derecho administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

I.- Previa su calificación y admisión a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión de fecha 29 de noviembre de 2016, el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, XII Legislatura, Serie A, “*Proyectos de Ley*”, núm. 2-1, del siguiente 2 de diciembre, ha publicado el **Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público**, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, ambas de 26 de febrero de 2014.

El referido Proyecto de Ley ha sido admitido a trámite con el núm. de orden 121/000002, acordando la Mesa del Congreso encomendar a la Comisión competente —la de Hacienda y Administraciones Públicas— que, tramitándolo con competencia legislativa plena, proceda a la aprobación de la iniciativa por el procedimiento de urgencia; con la consecuencia de establecer un plazo de enmiendas por un período de tan sólo ocho días hábiles —vence, pues, el día 14 de diciembre—.

Accede así al *Boletín Oficial de las Cortes Generales* una nueva propuesta normativa para disciplinar la actuación formalizada de la Administraciones públicas cuando ésta tiene lugar a través de acciones concertadas con otros sujetos de derecho. Y accede dicha propuesta:

Primero: cuando puede afirmarse que los operadores jurídicos todavía no hemos asimilado el modelo afirmado por el vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Y debe añadirse que si dicho modelo ya era de por sí alambicado¹, el que se nos presenta no lo es menos; y no lo es por la sencilla razón de que, respecto del vigente, su contenido es profundamente innovador.

Segundo: debiendo ser conscientes de que si la aprobación de la vigente normativa en la materia estuvo determinada por una directiva comunitaria —la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios—, la que ahora se nos presenta responde a la denominada “Estrategia Europa 2020”, dentro de la

¹ Con su habitual precisión y gracejo, JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, en sus “*Principios de Derecho Administrativo General, II*”, 4.ª Edición, Madrid, 2016, nos describe la realidad (p. 205):

“El TRLCSP no es una ley al estilo clásico en la que, de acuerdo con un orden lógico, se vayan regulando instituciones, una tras otra: parafraseando el título de la novela de Julio Cortázar, es un auténtico *modelo para armar* cuya regulación se basa en un complejo aparato de conceptos previos. Dicho de manera figurada, el TRLCSP es una especie de puzzle endiablado compuesto, en su estructura básica, por *doce tipos de piezas, cada uno de los cuales puede combinarse entre sí*.”

Estos conceptos constituyen el marco obligado de aplicación de todos sus preceptos y, para su exposición, pueden agruparse en *dos bloques*: el primero se refiere a los tipos de entes públicos a los que pueden aplicarse sus preceptos (1); el segundo, a los diferentes tipos de contratos (2).

La dificultad que el TRLCSP ofrece es doble: todos y cada uno de estos conceptos pueden combinarse entre sí, pero esta posibilidad de combinación es *desigual y asimétrica*, de tal manera que no todos pueden combinarse con todos los restantes. Para saber si un determinado artículo es aplicable o no a un supuesto de hecho concreto es necesario indagar previamente el concreto tipo de ente público que ha celebrado o va a celebrar el contrato, y de qué contrato se trata. Armémonos de paciencia, pues.”

cual la contratación pública desempeña un papel clave, puesto que se configura como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos; y es oportuno precisar que la contratación pública representa el 19% del PIB de la Unión Europea y el 15,5% del PIB español.

El texto gubernamental que se ha formalizado en sede parlamentaria responde a dicha Estrategia, conforme expresamente se declara en el propio título de la iniciativa legislativa: “*por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*”; Directivas relativas a la adjudicación de contratos de concesión, la primera y más novedosa —ya que carece de precedente en la normativa comunitaria—, y sobre contratación pública, la segunda, que, además, deroga la antes referida Directiva 2004/18/CE.

Tercero: no se puede pasar por alto que, paralelamente, el Gobierno se ha puesto manos a la obra en orden a la transposición de otra de las denominadas “Directivas de cuarta generación sobre contratación pública”, la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE, formalizando el correspondiente **Proyecto de Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales**, por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014². Proyecto de ley que, asimismo, se sustanciará por la Comisión de Hacienda y Administraciones públicas con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia.

Para entender la urgencia otorgada a la tramitación legislativa de dichas iniciativas debe considerarse que las referidas directivas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 28 de marzo de 2014, entrando en vigor a los 20 días de su publicación, con la consecuencia de que ambas debían haber sido objeto de transposición al Derecho español antes del 18 de abril de 2016 —plazo de dos años que, obviamente y dadas las dificultades en el proceso de investidura y formación del Gobierno de la Nación, ha vencido³, lo que explica el recurso al procedimiento de urgencia, pese a la inequívoca complejidad normativa de los textos—.

² Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, XII Legislatura, Serie A, “*Proyectos de Ley*”, núm. 3-1, de 2 de diciembre.

Se trata de un texto, en cuyo detalle no podemos entrar, conformado por 126 artículos —agrupados en un Título Preliminar y ocho títulos—, seis disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y seis disposiciones finales; que son complementados por nueve anexos.

³ El texto del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público ahora remitido a las Cortes es tributario del borrador del anteproyecto de marzo de 2015, que finalmente fue aprobado en Consejo de Ministros el 17 de abril de 2015.

Con fecha del ulterior 11 de junio el Consejo General del Poder Judicial aprobó, por unanimidad, el informe a dicho anteproyecto; no es ocioso recordar que en dicho informe se sugería regular la

II.- El Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público se presenta como la “culminación” del proceso de modernización de las normas de contratación pública, siendo muchas **las novedades que se introducen** respecto del vigente modelo contractual, pudiendo afirmarse que se trata de un nuevo modelo, con la excepción del régimen jurídico específico correspondiente al contrato de obras, al de suministro y al contrato de servicios, en cuyas disposiciones —salvo en cuestiones muy concretas— no se han introducido relevantes reformas.

Dicho marco normativo se configura a partir de la afirmación de los siguientes **objetivos**:

1.º Lograr una mayor transparencia en la contratación pública, consiguiendo una mejor relación calidad-precio, para lo cual los órganos de contratación podrán dar prioridad a la calidad y ponderar otros factores, como las consideraciones medioambientales, los aspectos sociales o la innovación, sin olvidar el precio ni los costes del ciclo de vida del objeto de la licitación.

2.º La simplificación de los trámites, reduciendo la burocracia y favoreciendo el acceso a las PYMES, que lo son el 99,9% de las empresas en España.

3.º La introducción de normas más estrictas respecto de la observancia de las obligaciones en materia medioambiental, social y laboral, tanto en beneficio de las empresas como de sus trabajadores, a efectos de desincentivar las denominadas ofertas anormalmente bajas, con la inequívoca pretensión de luchar contra el “dumping social”.

4.º La mejora de la eficiencia en la contratación pública —en la línea iniciada por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica—, mediante las nuevas tecnologías y los sistemas electrónicos de comunicación. Con dicho objeto, en tres disposiciones adicionales, se potencia la contratación electrónica, que se establece como obligatoria en los términos afirmados en la Ley y desde su entrada en vigor —con lo que el legislador se anticiparía a los plazos previstos a nivel comunitario—, coadyuvando a la transparencia y eficacia de la contratación pública; si bien, con carácter residual y excepcional, se mantiene la contratación no electrónica.

5.º Por último, la exposición de motivos destaca que, conceptualmente, la contratación pública es una herramienta, es decir, un instrumento para implementar las políticas públicas, tanto europeas como nacionales, en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo y promoción de las PYME; y todo ello garantizando la eficiencia en el gasto público y respetando los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad.

contratación pública en un único instrumento normativo, esto es, incluyendo los sectores especiales del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Con posterioridad el anteproyecto fue remitido al Consejo de Estado, el cual evacuó su Dictamen con fecha de 10 de marzo de 2016. Y, tras la investidura del Presidente del Gobierno y el nombramiento del nuevo Gobierno, el pasado 25 de noviembre el Consejo de Ministros aprobó su remisión a las Cortes Generales.

III.- Por lo que se refiere a **la estructura del Proyecto**, está conformado por 340 artículos —es decir, seis más que el vigente Texto refundido—, agrupados en un Título Preliminar y cuatro libros. Complementan el texto articulado cuarenta disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria —en mérito de la cual quedará derogado de forma expresa el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre— y siete finales —la última de las cuales prescribe, como regla general, que la Ley entrará en vigor a los cuatro meses de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*—.

Veamos en este comentario de urgencia cuál es el contenido de la ley y las principales reformas que se introducen.

1.- El Título Preliminar establece las **“Disposiciones generales” en la materia**, a partir de la afirmación de tres niveles de aplicabilidad de la Ley respecto de las entidades del sector público que configuran su ámbito. Este Título está conformado por dos Capítulos.

En el Capítulo I se concreta el *“Objeto y ámbito de aplicación de la Ley”* —artículos 1 a 11—, manteniéndose, respecto del ámbito objetivo, la tradicional configuración negativa o de exclusión de los negocios y contratos regulados por la misma; que se estructuran de una forma más definida, añadiéndose algún supuesto nuevo, como los contratos que tengan por objeto la realización de campañas políticas. Destaca en dicho Capítulo la extensión del ámbito subjetivo de la Ley, que incluye a los partidos políticos y a las fundaciones vinculadas a ellos, así como a las organizaciones sindicales y empresariales. Asimismo, se adaptan las referencias subjetivas a la tipología de entidades afirmada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El Capítulo II se ocupa de los *“Contratos del sector público”* —artículos 12 a 27—, delimitándose los tipos contractuales, entre los que se suprime la figura del contrato de gestión de servicio público, así como los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios públicos que recoge el vigente artículo 277 del Texto Refundido, con lo que subsisten tan sólo la concesión de obras y la concesión de servicios. Debe destacarse, asimismo y como relevante novedad, que desaparece la figura del contrato de colaboración público-privada; dicha desaparición no es sino fruto de la experiencia, la cual ha acreditado, de un lado, el escaso recurso a esta compleja figura y, de otro, la posibilidad de canalizar su contenido a través de otros tipos contractuales, como el contrato de concesión. El Capítulo cierra sus prescripciones precisando qué contratos están sujetos a regulación armonizada, al margen de definirse y diferenciarse los contratos administrativos y los contratos privados.

2.- El Libro Primero se ocupa de la **“Configuración general de la contratación del sector público y elementos estructurales de los contratos”** y se estructura en cuatro títulos.

El Título I establece las *“Disposiciones generales sobre la contratación del sector público”*, dividiéndose en cinco capítulos. El Capítulo I regula la *“Racio-*

nalidad y consistencia de la contratación del sector público” —artículos 28 a 33—, debiendo destacarse, como novedad tendente a garantizar el principio de libre competencia y poner fin a las adjudicaciones directas, la disciplina de las encomiendas de gestión, esto es, de la técnica “*in house providing*”, a la que el artículo 32 denomina como “*Encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados*”. En dichos encargos se encuentran tanto los casos de contratos entre entidades del sector público, como supuestos de ejecución directa de prestaciones a través de medios propios personificados, distinguiéndose el encargo hecho por un poder adjudicador de aquél que se hubiera realizado por una entidad que no tenga dicha consideración y manteniéndose la posibilidad de ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública, con la colaboración de empresarios particulares o a través de medios propios no personificados. Los requisitos que en el Proyecto se afirman al respecto, ahora endurecidos, son: i. que la empresa que tenga la condición de “medio propio” disponga de medios, personales y materiales, suficientes para cumplir el encargo; ii. que haya recabado autorización del poder adjudicador del que dependa; iii. que no tenga participación de una empresa privada; y, iv. que en el mercado no pueda realizar libremente más de un 20% de su actividad. El Capítulo II afirma la “*Liber-tad de pactos y contenido mínimo del contrato*” —artículos 34 y 35—, mientras que el Capítulo III regula la “*Perfección y forma del contrato*” —artículos 36 y 37—. El Capítulo IV establece el “*Régimen de invalidez*” de los contratos del sector público —artículos 38 a 43—, debiendo destacarse que se suprime la cuestión de nulidad de los contratos, sin perjuicio de que las causas que habilitaban su ejercicio se puedan hacer valer a través del recurso especial en materia de contratación que se regula en el inmediato Capítulo V, “*Del recurso especial*” —artículos 44 a 50—. Este recurso —con la finalidad de evitar la práctica de impugnación simultánea de una misma licitación ante el Tribunal Administrativo Central de recursos Contractuales y ante el órgano competente de la jurisdicción contencioso-administrativa— presenta carácter obligatorio respecto de la jurisdicción contencioso-administrativa y se podrá interponer contra los contratos especificados en la Ley, siempre que se encuentren sujetos a regulación armonizada. Cabe también su interposición contra los anuncios de licitación, pliegos, documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación, actos de trámite que cumplan los requisitos de la Ley, acuerdos de adjudicación adoptados por poderes adjudicadores, así como modificaciones contractuales y encargos a medios propios, siempre que no cumplan las condiciones previstas en la Ley.

El Título II se ocupa de las “*Partes en el contrato*”, estructurándose en tres capítulos. El Capítulo I, “*Órgano de contratación*” —artículos 51 a 64—, define la competencia para contratar, el responsable del contrato y el perfil de contratante, introduciéndose ex novo medidas de lucha contra la corrupción y de prevención de los conflictos de intereses. En este sentido, se impone a los órganos de contratación la obligación de tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, así como para

prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación. El Capítulo II, “*Capacidad y solvencia del empresario*” —artículos 65 a 97—, precisa la aptitud para contratar con el sector público, las normas generales y normas especiales sobre capacidad, las prohibiciones de contratar, las exigencias de solvencia y la acreditación de la aptitud para contratar. Por último, el Capítulo III regula la “*Sucesión en la persona del contratista*” —artículo 98—.

El Título III disciplina el “*Objeto, presupuesto base de licitación, valor estimado, precio del contrato y su revisión*”, agrupándose sus determinaciones en 2 capítulos. En el Capítulo I, “*Normas generales*” —artículos 99 a 102—, el artículo 101 introduce el concepto de “*valor estimado*” del contrato, que se configura como un término económico único que pretende superar las disfunciones que se producían como consecuencia de otros conceptos similares anteriormente empleados, como los de presupuesto y cuantía del contrato. Por su parte, el Capítulo II, “*Revisión de precios en los contratos de las entidades del sector público*” —artículos 103 a 105—, dispone que dicha revisión no se hará a partir de índices generales, sino en función de cada contrato, acogiendo las pautas en su momento introducidas por la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española, con la consecuencia de que la revisión se realizará en función de índices específicos, a través de fórmulas que reflejen los componentes del coste de la prestación contratada; con la excepción de los contratos de obra y de suministro de fabricación, que seguirán rigiéndose en este extremo por su normativa específica. En todo caso, los dos primeros años transcurridos desde la formalización del contrato quedarán excluidos de la revisión de precios.

El Título IV regula las “*Garantías exigibles en la contratación del sector público*”, dividiéndose en dos capítulos: Capítulo I, “*Garantías exigibles en los contratos celebrados con las Administraciones Públicas*” —artículos 106 a 113—; y Capítulo II, “*Garantías exigibles en otros contratos del sector público*” —artículo 114—.

3.- El Libro Segundo establece la disciplina “*De los contratos de las Administraciones Públicas*”, agrupándose sus preceptos en dos títulos:

El Título I establece las “*Disposiciones generales*”, dividiéndose en dos capítulos. El Capítulo I, “*De las actuaciones relativas a la contratación de las Administraciones Públicas*” —artículos 115 a 215—, regula, en primer lugar, las consultas preliminares del mercado, con la finalidad de que la licitación se prepare correctamente, informando a los operadores económicos tanto de cuáles son los planes de contratación del órgano correspondiente como de cuáles son los requisitos que se exigirán para concurrir al procedimiento. Respecto de la preparación del contrato se introducen en el Proyecto de Ley nuevos medios de acreditación, tendentes a confirmar que las obras, productos, servicios, procesos o procedimientos de que se trata cumplen determinados requisitos, para lo que se incorporan nuevas etiquetas, informes de pruebas, certificaciones y otros medios. En la regulación de la adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas se exige la declaración responsable, se procede a la definición y cálculo del coste del ciclo de vida y se introducen medidas para

combatir las ofertas anormalmente bajas. Y en la parte correspondiente a los procedimientos de adjudicación se han introducido reformas muy relevantes, con el objeto de reducir sus plazos de duración; en esta línea: i. se crea la figura del procedimiento abierto simplificado; ii. se suprime la posibilidad de recurrir al procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía; iii. se incorpora una nueva regulación de las primas y compensaciones que se pueden entregar a los licitadores en el diálogo competitivo; y, iv. se crea un nuevo procedimiento, denominado de asociación para la innovación, en el que, tras la convocatoria de licitación y la presentación de solicitudes, se selecciona una serie de candidatos, los cuales pueden formular ofertas, convirtiéndose en licitadores; a continuación se produce una asociación para la innovación, que tiene lugar no entre el órgano de contratación y dichos licitadores, sino entre aquél y uno o más socios, culminando el procedimiento de adjudicación con la adquisición del producto resultante. El propio capítulo regula los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, debiendo destacarse que por lo que respecta a su ejecución se establece un régimen de modificación más restrictivo que el existente. Por su parte, el Capítulo II regula la “*Racionalización técnica de la contratación*” —artículos 216 a 228—, afirmando medidas como los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de adquisición y un nuevo régimen de la contratación centralizada.

El Título II se ocupa “*De los distintos tipos de contratos de las Administraciones Públicas*”, estableciendo sucesivamente su disciplina en cinco capítulos: Capítulo I, “*Del contrato de obras*” —artículos 229 a 244—; Capítulo II, “*Del contrato de concesión de obras*” —artículo 245 a 281—; Capítulo III, “*Del contrato de concesión de servicios*”, —artículos 282 a 295—; Capítulo IV, “*Del contrato de suministro*” —artículos 296 a 305—; y Capítulo V, “*Contratos de servicios*” —artículos 306 a 314—. Conforme se ha anticipado, en las concesiones desaparece la figura del contrato de gestión de servicio público y los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios públicos que se hace en el artículo 277 del Texto Refundido, y se suprime la figura del contrato de colaboración público privada.

4.- El Libro Tercero se ocupa “*De los contratos de otros entes del sector público*”, estructurándose en dos títulos.

El Título I establece el régimen de los “*Contratos de los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones Públicas*”, al que dedica los artículos 315 a 318.

El Título II regula los “*Contratos de las entidades del sector público que no tengan el carácter de poderes adjudicadores*” y está integrado por un artículo único, el 319, habiéndose suprimido las instrucciones de contratación.

5.- El Libro Cuarto regula la organización administrativa para la gestión de la contratación bajo la siguiente rúbrica: “*Órganos competentes en materia de contratación*”; se estructura en tres títulos.

El Título I determina los “*Órganos competentes en materia de contratación*” y está dividido en cuatro capítulos. El Capítulo I regula los “*Órganos de*

contratación”—artículos 320 a 322—, estableciendo una nueva disciplina de las Mesas de Contratación, así como de los órganos de contratación de las Entidades Locales y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado —que pasará a denominarse Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado—. El Capítulo II regula los “*Órganos de asistencia*”—artículos 323 a 324—, mientras que el Capítulo III disciplina los “*Órganos consultivos*”—artículos 325 a 327— y el Capítulo IV establece reglas de “*Elaboración y remisión de información*”—artículos 328 y 329—, que se impone a efectos estadísticos y de fiscalización al Tribunal de Cuentas o al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma, así como a la Comisión Europea.

El Título II establece los “*Registros Oficiales*”, agrupándose sus prescripciones en dos capítulos: Capítulo I, “*Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas*”—artículos 330 a 338—; y Capítulo II, “*Registro de Contratos del Sector Público*”—artículo 339—.

El Título III regula la “*Gestión de la publicidad contractual por medios electrónicos, informáticos y telemáticos*” y está conformado por un artículo único, el 340.

6.- De forma sucesiva, **las cuarenta disposiciones adicionales** regulan la “*Contratación en el extranjero*”, las “*Competencias en materia de contratación en las Entidades Locales*”, las “*Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales*”, los “*Contratos reservados*”, la “*Publicación de anuncios*”, las “*Disposiciones aplicables a las Universidades Públicas*”, los “*Bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español*”, el régimen de los “*Contratos celebrados en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales*”, las “*Normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones*”, las “*Modificaciones de cuantías, plazos y otras derivadas de los Anexos de directivas comunitarias*”, la “*Actualización de cifras fijadas por la Unión Europea*”, el “*Cómputo de plazos*”, las “*Referencias al Impuesto sobre el Valor Añadido*”, la “*Sustitución de letrados en las Mesas de contratación*”, las “*Normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en esta Ley*”, el “*Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley*”, los “*Requisitos específicos relativos a las herramientas y los dispositivos de recepción electrónica de documentos*”, la “*Prohibición de contratar por incumplimiento de la cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad*”, la “*Garantía de accesibilidad para personas con discapacidad*”, los “*Conciertos para la prestación de asistencia sanitaria y farmacéutica celebrados por la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado, la Mutualidad General Judicial y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas*”, las “*Reglas especiales sobre competencia para adquirir equipos y sistemas para el tratamiento de la información y de las comunicaciones*”, los “*Contratos de suministro con empresas extranjeras*”, la “*Adjudicación de contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a sociedades de economía mixta*”, la “*Coordinación entre los órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación*”, el “*Régimen jurídico de la “Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima” (TRAGSA), y de*

sus filiales”, la “Protección de datos de carácter personal”, las “Agrupaciones europeas de cooperación territorial”, la “Adquisición Centralizada de medicamentos y productos sanitarios con miras al Sistema Nacional de Salud”, la “Responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas”, el “Régimen de los órganos competentes para resolver los recursos de la Administración General del Estado y Entidades Contratantes adscritas a ella”, la “Autorización del Consejo de Ministros en concesiones de autopistas de competencia estatal”, la “Formalización conjunta de acuerdos marco para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral”, la “Obligación de presentación de facturas en un registro administrativo e identificación de órganos”, los “Contratos de suministros y servicios en función de las necesidades”, las “Referencias a contratos de gestión de servicios públicos”, la “Publicación de datos en e-Certis e informe sobre la dirección del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público”, la “Convocatoria de la licitación de contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV”, los “Contratos declarados secretos o reservados”, el funcionamiento de “La Oficina Nacional de Evaluación” y el “No incremento de gastos”.

7.- Por su parte, **el régimen de derecho intertemporal** se concreta en cinco disposiciones transitorias, la primera de las cuales regula el régimen de los *“Expedientes iniciados y contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley”*, afirmando la regla clásica de que quedan sometidos a la normativa vigente en el momento de su adjudicación o, en su caso, de inicio del expediente, entendiéndose por tal el de la publicación de la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato o, en el caso de los negociados sin publicidad, la fecha de aprobación de los pliegos.

Las sucesivas transitorias regulan la *“Determinación de cuantías por los departamentos ministeriales respecto de las entidades que tengan la consideración de poder adjudicador y que estén adscritos a los primeros”*, la *“Inscripción en el Registro de Licitadores en el procedimiento abierto simplificado del artículo 157”*, los *“Estatutos de los medios propios personificados”* y las *“Instrucciones internas de contratación”*.

8.- Habiéndonos referido anteriormente a la cláusula derogatoria, **las siete disposiciones finales** tienen por objeto introducir precisiones acerca de los *“Títulos competenciales”*, las *“Normas aplicables a los procedimientos regulados en esta Ley y a los medios propios personificados”*, la *“Incorporación de derecho comunitario”*, la *“Habilitación normativa en materia de uso de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, y uso de factura electrónica”*, el *“Fomento de la celebración de negocios y contratos en materia de Investigación, Desarrollo e Innovación”*, el *“Desarrollo reglamentario”* y la *“Entrada en vigor”*, a la ya se ha hecho alusión: cuatro meses desde su publicación oficial.

9.- Por último, **los anexos**, sucesivamente tienen el siguiente objeto: Anexo I. *“Trabajos contemplados en el artículo 13”*; Anexo II, *“Lista de productos contemplados en el artículo 21.1.a), en lo que se refiere a los contratos de*

suministro adjudicados por los órganos de contratación en el sector de la defensa”; Anexo III, “Información que debe figurar en los anuncios”; Anexo IV, “Servicios especiales a que se refieren los artículos 22.1.c), 135.5 y la disposición adicional trigésima séptima”; Anexo V, “Listado de convenios internacionales en el ámbito social y medioambiental a que se refiere el artículo 199”.

Armémonos de nuevo de paciencia, pues. A estudiar toca.

Madrid, 5 de diciembre de 2016.

La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la “fatiga del Parlamento”¹

Sumario: RESUMEN.—I. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL SENO DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS.—1.1. Introducción a los conceptos de democracia directa y democracia representativa.—1.2. Podrá ser ciudadano participante el ciudadano informado. La transparencia como presupuesto de la participación.—1.3. Breve aproximación al marco jurídico español.—II. LOS MECANISMOS PARLAMENTARIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.—2.1. Los instrumentos participativos formalizados normativamente.—2.1.1. La participación ciudadana en el procedimiento legislativo.—2.1.1.1. Las comparecencias o audiencias de colectivos ciudadanos.—2.1.1.2. La presentación ciudadana de propuestas de enmiendas.—2.1.1.3. La iniciativa legislativa popular.—2.1.2. La participación ciudadana en procedimientos parlamentarios no legislativos.—2.1.2.1. Las preguntas de iniciativa ciudadana.—2.1.2.2. La participación ciudadana en las funciones de impulso de la acción del Gobierno.—2.1.2.3. Ejercicio ante las Cámaras parlamentarias del derecho fundamental de petición.—2.2. Los instrumentos participativos no formalizados: las plataformas *on line* de participación ciudadana.—III. CONCLUSIONES FINALES.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

* JOSÉ IGNACIO NAVARRO MÉNDEZ es Letrado y Director Parlamentario de Transparencia y Participación del Parlamento de Canarias y Doctor en Derecho. VICENTE J. NAVARRO MARCHANTE es Profesor Contratado Doctor de la Universidad de La Laguna.

¹ El presente trabajo forma parte del Proyecto de I+D Justicia, Ciudadanía y Género. (Referencia: FFI2011-24120) del Ministerio de Economía y Competitividad. Ha contado con financiación del Ministerio de Educación. Este estudio constituye la ampliación de una previa comunicación presentada al Seminario “El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa”, celebrado en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati los días 16 y 17 de junio de 2016.

RESUMEN

En el contexto actual en el que se desenvuelven los Parlamentos, la transparencia y la apertura hacia la sociedad han de ser dos de los vectores esenciales de su funcionamiento, como vías para aumentar su legitimidad y su eficacia. Los mecanismos hoy previstos normativamente para permitir a los ciudadanos participar activamente en la vida parlamentaria son aún escasos, poco conocidos y cuantitativa y cualitativamente poco relevantes. Por ello, el presente trabajo pretende abrir una reflexión sobre la necesidad de abrir nuevas vías de participación ciudadana en el ejercicio de las funciones parlamentarias (legislativa y de impulso y control político del Gobierno), analizando diversas experiencias de nuestro entorno, tanto las que cuentan con expreso respaldo normativo como otras que, aun no contando con éste, pueden ser útiles para tal finalidad, especialmente las que se sustentan en la utilización inteligente de las TIC.

PALABRAS CLAVE: democracia participativa, parlamentos autonómicos, participación ciudadana en procedimientos parlamentarios.

I. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL SENO DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS

1.1. Introducción a los conceptos de democracia directa y democracia representativa

En la *polis* de la Grecia clásica, la democracia significaba gobierno ejercido de forma directa por los ciudadanos y en condiciones de igualdad absoluta, lo que no sólo significa “isonomía” o igualdad ante la ley, sino que también supone “isocratía”, lo que implica que nadie debe poseer en la ciudad más poder que otro, y también “isegoría”, lo que se traduce en que nadie debe tener allí más participación en la gestión directa de los asuntos públicos que los demás. Se trataba de una democracia de identidad, en la que no había distinción entre gobernantes y gobernados, una democracia directa, de inmediación en tanto que las decisiones de gobierno se adoptan por todos en la Asamblea o *Ekklesia* y se ejecutan por cargos que son elegidos por sorteo y que rotan de forma acelerada (precisamente para no crear fórmulas de representación). Ciertamente se trata de un modelo que se demostró posible en las ciudades-Estado griegas² en tanto que la ciudadanía se restringía a pocos varones con derechos políticos en sociedades con escasa diversidad³.

Frente a esta fórmula de democracia directa, los regímenes constitucionales liberales optaron por sistemas de democracia representativa. El Estado

² Quizá podamos recordar estas ideas para los Concejos Abiertos municipales previstos en el artículo 140 CE para localidades de menos de 100 habitantes.

³ Véase GARRORENA MORALES, “Democracia”, en *Constitución, Estado Constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho*, Dir. Manuel Aragón y César Aguado, Civitas, 2011, p. 132.

Constitucional es un ente político que, por un lado, tiene dimensiones que imposibilitan la identidad gobernante-gobernado que permitía la polis griega y, por otro lado, en sus orígenes, parte de la conveniencia de que se elijan representantes que tengan la “capacidad necesaria para discutir los asuntos, el pueblo no es en absoluto, apropiado para ello” (Montesquieu). Así, la diversidad (social, económica, cultural, etc.) de estos Estados implica diseñar fórmulas para sistemas de gobierno de las mayorías en dialéctica con las minorías. El sufragio masculino y generalmente censitario presente en los sistemas constitucionales durante el siglo XIX acabará evolucionando hacia el sufragio universal masculino y femenino y, en paralelo, se irá desarrollando un sistema de partidos.

Este sistema de democracia representativa liberal empieza a dar ciertas señales de “fatiga” ya advertidas por Kelsen⁴ a principios del siglo XX. La inercia de este sistema tiene un elemento tendencial elitista y oligárquico, que va produciendo cierto distanciamiento entre gobernantes y gobernados y que limita la participación del ciudadano a ser elector cada cierto número de años como única forma de exigir responsabilidades a los representantes⁵. Por ello se reivindica la necesidad de fortalecer el elemento democrático permitiendo que haya mayor participación ciudadana en las actividades políticas, empezando por la necesidad de fortalecer la propia democracia interna de los partidos políticos⁶. Son conocidas las fórmulas clásicas de participación directa dentro de sistemas de democracia representativa, el referéndum (de diverso tipo: de ratificación/abrogación de textos normativos, revocatorio de cargos representativos, consultivos, etc.) y la iniciativa legislativa popular, pero en las siguientes páginas veremos otras.

1.2. Podrá ser ciudadano participante el ciudadano informado. La transparencia como presupuesto de la participación

En las últimas décadas, como reacción al progresivo distanciamiento ciudadano respecto de sus representantes y a la desafección política⁷, se busca desarrollar nuevos instrumentos que, sin cuestionar los fundamentos de la democracia representativa ni pretender sustituirla por un sistema de democracia directa, sí permitan mayores cuotas de participación ciudadana en diferentes actividades y procedimientos políticos. Nos estamos refiriendo a la participación ciudadana tanto en el procedimiento legislativo (con comparecencias

⁴ Kelsen, *Esencia y valor de Democracia*, Labor, 1934.

⁵ Otro trabajo pionero en el tema que aquí tratamos es ZAMPETTI, “Democrazia Rappresentativa e Democrazia Partecipativa” en *Studi in Memoria di Carlo Esposito*, Vol. III, CEDAM, Padova, 1973.

⁶ Véase NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Centro de Estudios Constitucionales, 1999.

⁷ La desafección política tiene como termómetro el porcentaje de participación en las consultas electorales, que muestra una clara tendencia a la baja en las democracias occidentales, especialmente en las elecciones legislativas, con la excepción de ciertos picos de participación en contextos de cierta convulsión política, véase la web del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral www.idea.int (consultada en junio 2016).

o audiencia en los procedimientos legislativos y la posibilidad de plantear enmiendas) como en otros procedimientos no legislativos (bien ante órganos ejecutivos o ante órganos parlamentarios, con participación en encuestas, foros de debates, preguntas de iniciativa ciudadana, etc.).

Las ventajas de estos instrumentos de participación ciudadana son conocidas⁸:

1. La intervención de los ciudadanos y de los colectivos sociales más directamente afectados por el contenido de la norma en las fases de elaboración de los textos jurídicos (desde foros de discusión a audiencias públicas) permite que mejore la información de los representantes sobre la materia, lo que debe favorecer la calidad de la norma y su adecuación a la realidad.
2. La participación social refuerza la legitimidad de la norma finalmente aprobada. La constatación de que la norma haya sido aprobada tras un debate serio, con profundidad, con amplia participación de los colectivos directamente más afectados amplía la percepción social de que la norma responde a lo demandado por la sociedad⁹.
3. Aumenta la transparencia del procedimiento. Además del contacto que pueda haber de los grupos sociales con el Gobierno en la fase de elaboración de los anteproyectos, que pueden ser algo sesgados en términos ideológicos, es necesario que en el procedimiento legislativo haya comparecencias en el Parlamento¹⁰ y que se pueda garantizar su pluralidad (con mecanismos que garanticen cierta cuota a las minorías y que se hagan con la máxima publicidad).

Por otra parte, también conviene destacar que estas vías permiten la participación de personas (y colectivos), como los inmigrantes, que no forman parte del censo electoral (por lo que quedarían excluidos también de los referéndum y de las iniciativas legislativas populares) pero que sí pueden considerarse como parte del pueblo, en sentido amplio, en tanto viven, pagan impuestos y cotizan en otro Estado del que no son nacionales pero cuyas normas les afectan directamente. No es posible ocuparse aquí del posible derecho de sufragio de los inmigrantes, pero creemos que queda fuera de toda duda la conveniencia de que su voz sea tenida en cuenta en estos procesos participativos.

Gran parte del posible éxito de estos instrumentos de participación antes señalados dependerá, obviamente, de un primer presupuesto impres-

⁸ Véase CARRASCO DURÁN, “La participación social en el procedimiento legislativo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 89, 2014, p. 182 y ss.

⁹ Véase el estudio de SÁNCHEZ FERRIZ, “Un mecanismo de integración federal y ciudadana: las consultas “prenormativas” del ordenamiento constitucional suizo”, en *Teoría y Realidad*, núm. 36, 2015, pp. 353-376.

¹⁰ Véase PRESNO LINERA, “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, en *XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, 2014, 23 y ss. que hace un breve recorrido sobre la cuestión en normas de los diferentes EE.AA.

cindible: la obligada transparencia en el funcionamiento de los poderes públicos y la facilidad de acceso a la información. Existe una clara relación entre democracia, opinión pública libre y transparencia informativa. Las sociedades occidentales han tomado conciencia de que las libertades informativas eran algo más que un derecho subjetivo a transmitir ideas, opiniones o información sin ser sancionado por ello. Las libertades informativas constituyen uno de los pilares en los que se asienta el sistema democrático, en palabras de Konrad Hesse¹¹:

“Elecciones y votos pueden desempeñar su correspondiente función sólo cuando el ciudadano se encuentra en la posición de poderse formar un juicio sobre las cuestiones decisivas y cuando sabe lo bastante de la conducta de los gobernantes para poder aprobar o rechazar su gestión. La opinión pública presupone información sobre la cosa pública. Y la preformación previa de la voluntad política sólo es posible mediante contraste de las diversas opiniones y aspiraciones. Sólo donde reina la transparencia puede haber responsabilidad de los gobernantes y conciencia de esa responsabilidad. En resumidas cuentas, de acuerdo con su propio principio constitutivo, la democracia es cuestión de ciudadanos informados, mayores de edad y no de masas ignorantes y apáticas, conducidas sólo por afectos e impulsos irracionales, tenidas en la oscuridad sobre su propio destino por sus bien o malintencionados gobernantes”.

En el mismo sentido también se puede citar a Sartori¹² que señala que “El poder electoral constituye ‘per se’ una garantía mecánica de la democracia; pero la garantía sustantiva viene dada por las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a la presión de los fabricantes de opinión. En última instancia «la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno»”.

La propia efectividad del Estado democrático (art. 1.1 CE) resultaría puesta en cuestión, e incluso falseada, si quienes han de participar en los asuntos públicos carecieran de la información necesaria para hacerlo de forma plena y auténticamente libre¹³. Para Fiss¹⁴: “Nuestro respeto por la elección de una mayoría disminuye considerablemente cuando sabemos que la elección fue hecha apresuradamente, bajo fuerte presión, sobre la base de una información defectuosa o sin una adecuada consideración de las alternativas. Una verdadera democracia supone una cierta dosis de ilustración ciudadana”.

Como decía Kelsen¹⁵, la publicidad de los actos de gobierno es una característica de la democracia, mientras que la autocracia “mantiene el principio del secreto de gobierno”. En esta línea, Bobbio recuerda que “es bien sabido que la democracia nació con la perspectiva de expulsar para siempre de las socie-

¹¹ Citado por SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, “Aspectos Constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información”, en REDC núm. 23, 1988, p. 141, que no especifica la obra exacta de referencia.

¹² SARTORI, *Teoría de la Democracia*, vol. I, Alianza Editorial, 1987, pp. 116-117.

¹³ Véase ESCOBAR ROCA, *El Estatuto de los periodistas*, Tecnos, 2002, 49.

¹⁴ FISS, *Libertad de expresión y estructura social*, Fontamara, 1997, p. 171.

¹⁵ KELSEN, *op. cit.*, p. 120.

dades humanas al poder invisible para dar vida a un Gobierno cuyas decisiones deberían haberse realizado en público”, y añade “que todas las decisiones y, más en general, los actos de los gobernantes, deban ser conocidos por el pueblo soberano, ha sido considerado siempre como uno de los fundamentos del régimen democrático, definido como el gobierno directo del pueblo o controlado por el pueblo ¿y cómo podría ser controlado si se mantuviese escondido?”¹⁶. Insistiendo en la misma idea en otra de sus obras, Bobbio vuelve a referirse al Estado democrático como “la casa de cristal”, aquel “donde está establecido por principio que las sesiones del parlamento son públicas”.

Entre nosotros, en la misma línea, Jorge de Esteban¹⁷ señala que el principio de la soberanía popular exige que su titular, el pueblo, pueda acceder en todo momento al conocimiento de lo que acontece en todos los ámbitos de la vida de la sociedad y que precisamente las democracias se diferencian de las demás formas de gobierno porque en ellas la comunicación política, la que se refiere a los gobernantes y a los gobernados, debe ser totalmente transparente. Recuerda así que:

“No fueron otros los principios en que se basó la modernidad, considerada como «iluminismo» o «ilustración», frente al tradicional oscurantismo de la autocracia. Por tanto, no es extraño, que el término ruso de glasnost o transparencia fuese uno de los primeros slogans que se adoptaran en el intento de la perestroika fletada por Gorbachov y que dio lugar al tránsito de la dictadura a la democracia que conocen en la actualidad los países del este de Europa”.

Por otra parte, es de sobra conocida la importancia que tienen los medios de comunicación para los sistemas democráticos, lo que ha llevado a calificar a éstos, en expresiones ya clásicas, como el “perro guardián de la democracia”¹⁸ o como el “cuarto poder”¹⁹. En consecuencia, las libertades

¹⁶ BOBBIO, *El futuro de la democracia*, 1985, pp. 35 y 111. DE LUCAS MARTÍN, “Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, VII, 1990, p. 134 advierte que esta idea de Bobbio tampoco es una novedad y que “habría que referirse como mínimo a las repetidas afirmaciones de MADISON, como la que se contiene en la carta de 23 de noviembre de 1787: el carácter público del poder consiste en que está abierto al público, o aquella advertencia, más conocida, en su carta a V.I. BARRY de 4 de agosto de 1822: «Un gobierno del pueblo, en la ausencia de toda información del pueblo de los medios que le permiten acceder a ella, no es más que el prólogo de una farsa o de una tragedia, es decir, de una tragicomedia. El conocimiento le llevará siempre por encima de la ignorancia. Un pueblo que quiere ser su propio soberano debe procurarse el poder que le facilita el conocimiento»”.

¹⁷ DE ESTEBAN, “Los medios de comunicación como control del poder político” en *Revista de Derecho Político*, núm. 42, 1997, p. 13.

¹⁸ Expresión recogida, entre otros, por el TEDH, véase, por ejemplo, la sentencia de 23 de septiembre de 1994, caso Jersild vs. Dinamarca: “la liberté d’expression constitue l’un des fondements essentiels d’une société démocratique et les garanties à accorder à la presse revêtent donc une importance particulière (...). A sa fonction qui consiste à en diffuser, s’ajoute le droit, pour le public, d’en recevoir. S’il en était autrement, la presse ne pourrait jouer rôle indispensable de « chien de garde » public.”

¹⁹ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Marcial Pons, 1996, p. 97 atribuye la expresión “Cuarto Estado” a BURKE “quien parece ser afirmó que «había tres Estados en el Parlamento, pero que, más allá, en la tribuna de los periodistas, tomaba asiento el Cuarto Estado, el más importante, con mucho, de todos ellos”.

informativas y el pluralismo son varas de medir tan imprescindibles como sensibles a la hora de calificar el grado de autoritarismo o de democracia de una sociedad política²⁰. Nuestro Tribunal Constitucional, desde las primeras ocasiones (STC 6/1981), ha repetido hasta la saciedad que las libertades informativas, además de ser un derecho fundamental, tienen la imprescindible función de garantizar la existencia de una opinión pública libre como sustento del sistema democrático²¹.

Por este motivo, porque las democracias mueren detrás de las puertas cerradas, conviene remarcar la necesidad ética de toda democracia de respetar la transparencia de la actuación de los poderes públicos. Así, en palabras de Bobbio²²:

“La democracia nació con la esperanza de proscribir para siempre de la historia humana el poder invisible y de dar vida a un gobierno cuyas acciones deberían ser realizadas en público, a la vista de todos... En mi opinión, quien ha dado la justificación más convincente de la necesidad moral del gobierno en público fue Kant, que definió como «concepto trascendental del Derecho Público» el siguiente principio: «Todas las acciones relativas al derecho de los demás hombres cuya máxima no sea susceptible de publicidad son injustas». ¿Qué quiere decir Kant al formular este principio? Una cosa muy sencilla, tan sencilla y cierta que me sorprende que sea tan poco citado en los escritos de democracia. Quiere decir que una máxima no formulable en público es una máxima que, si fuera hecha pública, suscitaría tal reacción que haría imposible su realización. En pocas palabras, Kant pretende decir que si uno se esconde y no revela las máximas de su conducta, es señal de que está dispuesto a realizar acciones que de hacerse públicas se considerarían injustas y se condenarían como ilícitas... Sólo así la razón de la publicidad se vuelve clara: la publicidad es la mejor garantía de la moralidad de la conducta”.

Resulta evidente que la necesidad de transparencia y de facilitar el acceso a la información no es sólo respecto a los medios de comunicación social, también debe garantizarse a los ciudadanos de forma directa, tanto a personas físicas como jurídicas. Hasta hace pocos años, España era uno de los pocos Estados occidentales que carecía de una Ley de Transparencia²³. Aunque no es posible desarrollar en estas líneas introductorias un análisis

²⁰ BASTIDA FREIJEIRO, “Medios de comunicación y democracia en veinticinco años de Constitución”, en REDC, núm. 71, 2004, p. 161.

²¹ Entre nuestra doctrina destacan las aportaciones de VILLAYERDE MENÉNDEZ, *Estado Democrático e Información: el derecho a ser informado*, JGPA, Oviedo, 1994 y de SÁNCHEZ FERRIZ, *Delimitación de las libertades informativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

²² BOBBIO: “El futuro de la democracia”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, pp.18-19, como recordaba Díez-PICAZO GIMÉNEZ, “Parlamento, proceso y opinión pública” en REDC, núm. 18, 1986, p. 85. La misma idea es nuevamente reiterada por BOBBIO, *op. cit.*, 1985, p. 115.

²³ Para el análisis de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como de las diferentes normas autonómicas, véase Actas del XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España “Participación, Representación y Democracia”, Salamanca, abril de 2014 (disponibles en www.acoes.org). También la Revista Jurídica de Castilla y León n.º 33, 2014, que dedica el número de forma monográfica a Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, disponible en (http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284319275652/Redaccion).

de estas normas, es necesario recordar que en los últimos años, tanto por parte del Estado como de la las CC.AA. se han aprobado numerosas normas que buscan garantizar el acceso de los ciudadanos a la información en poder de los poderes públicos, partiendo de las premisas antes señaladas de que la democracia sólo es posible en un régimen de opinión pública libre, sólo dentro de una sociedad informada. La participación ciudadana tiene como requisito previo el acceso a la información²⁴.

De esta manera, las administraciones públicas españolas se han ido sumando a lo que se conoce como gobierno abierto y han ido desarrollando portales de transparencia²⁵, evidentemente, aprovechando las oportunidades que permiten las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

1.3. Breve aproximación al marco jurídico español

Antes hemos mencionado que existe una tendencia de los sistemas de democracia representativa a crear una clase política gobernante que es vista con cierto distanciamiento por los ciudadanos gobernados, un fenómeno de desafección. En nuestro país, esa desafección ha sido especialmente intensa en los últimos años, muy probablemente como reacción a los numerosos escándalos de corrupción política y escasa reacción de los partidos políticos implicados, todo ello en un contexto de fuerte crisis económica. Las medidas de participación ciudadana antes mencionadas y que, para el caso de las asambleas legislativas autonómicas se analizarán con más detalle a continuación, forman parte de una serie de medidas que se pueden añadir a otras que se suman a los intentos de regeneración democrática, con especial atención a la necesidad de revisar las inercias abusivas de los partidos políticos.

Nuestros constituyentes y primeros legisladores democráticos diseñaron toda una serie de mecanismos que potenciaran el sistema de representación mediante partidos políticos fuertes para lograr gobiernos estables. Evidentemente uno de los pilares lo va constituir el sistema electoral, con listas cerradas y bloqueadas en el Congreso, con una mayoría de circunscripciones pequeñas y medianas y sistema *d'hont* que favorece a las fuerzas políticas principales, con financiación electoral y reparto de tiempos de publicidad electoral en medios audiovisuales públicos que favorecen el mantenimiento del *statu quo*, etc. Al mismo tiempo, se hizo una regulación muy cicatera de los instrumentos de participación directa más clásicos: referéndum e ILP. Además, la experiencia política posterior también ha contribuido a perversas prácticas de partitocracia en cuestio-

²⁴ Véase ROLLNERT LIERN, "El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 349-368.

²⁵ Se recomienda la visita a la página web oficial del Gobierno de España sobre este tema, que incluye derivaciones a los sistemas autonómicos: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html

nes como la elección de los miembros de otros órganos constitucionales (Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial), tolerar insuficiencias graves en la labor del Tribunal de Cuentas (especialmente en su casi inexistente control de las cuentas de los partidos políticos —ninguno de los escándalos de corrupción de los últimos años fue detectado por esta institución—), interferencias en los medios de comunicación públicos (como el nombramiento del Director de RTVE), la ineficacia del Banco de España para detectar la mala praxis en los bancos y cajas de ahorro durante la época de bonanza económica, etc.

Al mismo tiempo, el propio Tribunal Constitucional también ha dejado claro que la forma de participación política preferente de los ciudadanos es la que se concreta en la participación electoral del artículo 23 CE²⁶, así la STC 119/1995 F.º J.º 6.º, en relación con la información pública previa a la aprobación de un plan urbanístico “no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos (...) sino mas bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa”. Por tanto, el Alto Tribunal desvincula los instrumentos de democracia participativa del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.1 CE y los considera, más bien, como manifestaciones del principio de participación en la vida política recogido en el artículo 9.2 de la CE (así la STC 103/2008 y 31/2010)²⁷.

En las Cámaras nacionales, el artículo 44 del RCD prevé que “las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar la comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión”, y en sentido similar el artículo 67 del RS. Sin embargo, no se prevé que puedan participar de forma directa en el procedimiento legislativo los colectivos que puedan verse afectados de forma más directa por la aprobación de una determinada ley. Además, tampoco se prevén mecanismos eficaces que garanticen que las minorías parlamentarias puedan tener garantizada la convocatoria de expertos que ellos propongan.

Por las razones políticas y jurídicas antes expuestas, ha sido a partir de mediados de la década pasada, con los Estatutos de Autonomía de “nueva generación” y con la modificación de los reglamentos de las asambleas legislativas autonómicas cuando se han empezado a prever nuevas formas de participación ciudadana.

²⁶ Para un estudio detallado del artículo 23.2 CE véase GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, 1999.

²⁷ Véase el trabajo de RUÍZ-RICO RUÍZ y CASTEL GAYÁN “El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 13, Univ. Jaén 2013.

II. LOS MECANISMOS PARLAMENTARIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Constituyen hechos característicos del entorno en el que se desenvuelven los Parlamentos contemporáneos, por una parte, la existencia de la denominada *ciudadanía participativa*, entendida como aquella que aspira a algo más que a depositar su voto en cada cita electoral desentendiéndose mientras tanto de los asuntos públicos, así como la conciencia generalizada de que los mecanismos de participación ciudadana en la vida parlamentaria hoy previstos son insuficientes para canalizar esas demandas participativas, déficit que, de no ser resuelto, previsiblemente acabará por ahondar en la separación cada vez más nítida entre representantes y representados y, por ende, en el fenómeno de la desafección política²⁸.

A la vista de todo ello, se reclama a los Parlamentos de nuestro tiempo que reaccionen y sepan aprovechar un caudal humano —las llamadas “multitudes inteligentes”—, que aspiran a *co-legislar*, a *co-decidir* junto con sus representantes y que llama a sus puertas para manifestar sus puntos de vista y ser oídos²⁹. Dar este paso es crucial para evitar que los ciudadanos se conviertan en *convidados de piedra* en el proceso deliberante y decisorio que transcurre en el interior de las Cámaras legislativas³⁰.

En este sentido, el importante esfuerzo que dichas instituciones han realizado en los últimos tiempos en materia de transparencia (motivado, sin duda, por la necesidad de cumplir con unas obligaciones legalmente impuestas) debería culminarse con otro más para lograr una mayor apertura hacia la participación ciudadana en la vida parlamentaria. Así, nadie discute hoy que existe una evidente relación entre la transparencia y la participación

²⁸ NAVARRO MÉNDEZ “Parlamentos abiertos y transparentes. La apuesta por las TIC en la vida parlamentaria”, en J. Tudela Aranda (ed.), *Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Fundación Manuel Giménez Abad, Colección actas núm. 9, 2015, pp. 207-237.

²⁹ RAMOS VIELBA, SILVÁN, STAN y POLO (cfr. “¿Hacia parlamentos autonómicos 2.0?”, en R. Rubio Núñez, *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Congreso de los Diputados, 2014, p. 319) señalan que en la encuesta del CIS “Preferencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas” de 2011 hay una importante demanda ciudadana de nuevas fórmulas de participación que les garantice mayor implicación y participación en el debate político. Para profundizar en las causas de la separación existente entre los Parlamentos y la sociedad se recomienda la lectura del trabajo de GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana.”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 36, 2015, pp. 176 y ss, así como de la bibliografía allí citada. Para analizar posibles avances en el ámbito funcional desarrollado por los Parlamentos en la actualidad vid. NAVARRO MÉNDEZ, “Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas españolas”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 29, 2013, pp. 65-96.

³⁰ En este sentido, CASTELLA ANDREU (cfr. “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, 2013, p. 210-211), plantea que “Como reto, hay que procurar que las distintas modalidades de participación que se prevean, como mecanismos de consulta y deliberación, permitan canalizar efectivamente inquietudes y demandas sociales, sirvan para una apertura de los procedimientos parlamentarios a la ciudadanía, y logren una mayor implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Ello contribuye a una mayor transparencia, a una más acabada integración de los intereses en presencia, y a un mejor control del poder. En definitiva, los mecanismos participativos aportan una mayor legitimación social al Parlamento [...], lo que sirve a la consolidación institucional frente al resurgimiento, en este momento histórico, de tendencias populistas o antiparlamentarias”.

en el interior de las Cámaras legislativas, aspectos que vienen a ser como las “dos caras de la misma moneda”. En definitiva, un Parlamento transparente es, al tiempo, una Cámara que ha de estar abierta a la participación de los ciudadanos en la vida parlamentaria. Y, aunque es cierto que puede haber transparencia sin participación ciudadana, ésta no puede existir sin aquélla, porque estamos hablando siempre de una participación “informada” que persigue una utilidad, cual es aportar una opinión, comentario o punto de vista en relación con un debate o discusión parlamentaria.

Por ello, procedemos a analizar seguidamente las principales experiencias participativas puestas en marcha en los Parlamentos autonómicos españoles hasta la fecha, así como el papel que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden desempeñar en este ámbito.

Para empezar, procedemos a realizar una clasificación de las modalidades participativas en el ámbito parlamentario. Así, podríamos distinguir, en primer lugar, entre aquéllas que están expresamente contempladas en el marco normativo que resulte de aplicación (fundamentalmente, en los Reglamentos parlamentarios y en las normas de desarrollo de estos) y aquéllas otras que vienen funcionando pese a no contar con dicho respaldo normativo.

A su vez, dentro del primer grupo podríamos distinguir entre aquellos instrumentos que ofrecen vías participativas en el marco del procedimiento legislativo (comparecencias y audiencias ciudadanas durante la tramitación de un proyecto o proposición de ley; iniciativa legislativa popular; derecho de presentación de enmiendas por los ciudadanos), de los que quedan fuera de dicho ámbito funcional de las Cámaras (preguntas de iniciativa popular; solicitud para la puesta en marcha de otros instrumentos de control o impulso del ejecutivo; derecho de petición).

Al margen de todo ello, nos encontramos finalmente con un grupo de instrumentos o mecanismos participativos que vienen desplegándose en el seno de algunas Cámaras legislativas autonómicas pero que no cuentan con expreso respaldo normativo y que se fundamentan en el uso de internet. Es el caso de las plataformas *on line* de participación ciudadana integradas en las webs institucionales de los respectivos Parlamentos.

Veamos, pues a continuación, en qué consisten todas estas posibilidades.

2.1. Los instrumentos participativos formalizados normativamente

2.1.1. La participación ciudadana en el procedimiento legislativo

Como se ha señalado anteriormente, entre las ventajas de abrir este proceso participativo se encuentra el aumento de la transparencia parlamentaria, la mejora en la legitimidad de las leyes y su eficacia potencial³¹.

³¹ Vid. LARIOS PATERNA, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, 2003, pp. 301 y ss.

Algunos Estatutos de Autonomía modificados en los últimos años ya reconocen expresamente este derecho de participación ciudadana, aunque en los términos de lo que dispongan los respectivos Reglamentos parlamentarios o la ley, según los casos³². Veamos a continuación cómo se concreta esta modalidad de participación.

2.1.1.1. Las comparecencias o audiencias de colectivos ciudadanos

Una aclaración resulta pertinente para comenzar. En este apartado, no se está haciendo referencia a la posibilidad —esta sí abierta en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios autonómicos— de que las Comisiones recaban la presencia de personas competentes en la materia objeto de debate con vistas a asesorar e informar a aquéllas. Hablamos, por el contrario, de la participación *directa* de los representantes de colectivos ciudadanos que puedan verse especialmente afectados por la regulación legislativa que esté siendo objeto de tramitación en sede parlamentaria. Pese a que todavía son pocos los Parlamentos autonómicos españoles que cuentan con estas modalidades participativas, nos centraremos a continuación en analizar los Reglamentos parlamentarios autonómicos que ya disponen de esta posibilidad.

Es el caso, en primer lugar, del Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuyo artículo 112 prevé que celebrado el debate de totalidad, los diputados y grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrán de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas. Igualmente, el apartado 2.º del citado precepto dispone que quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, que puedan resultar afectados por el contenido del proyecto de ley, y que sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.

³² Artículos 30.1.b) (reconoce el derecho de los andaluces “...a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”) y 113 (“Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”) del EA de Andalucía; artículo 15.2 del EA de Aragón (“Los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón, así como a participar en el proceso de elaboración de las leyes, de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes”); artículo 15.2.b) del EA de Islas Baleares (reconoce el derecho de los ciudadanos de la Comunidad “...a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de las Illes Balears y a participar en la elaboración de leyes, directamente o mediante entidades asociativas, en los términos que establezca la ley”); y artículo 29.4 del EA de Cataluña (“Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento”). Vid. al respecto de esta cuestión PÉREZ ALBERDI, “Los derechos de participación en los Estatutos de autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008, pp. 190 y ss.

De la misma forma, el Reglamento del Parlamento de Cataluña se refiere a esta cuestión en los artículos 106 y 179. En el primero (relativo a las comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales) se prevé que una vez celebrado el debate de totalidad, y siempre y cuando resulte de éste la tramitación de una iniciativa legislativa, los grupos parlamentarios, en el plazo de cinco días, mediante un escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, pueden proponer la comparecencia de las organizaciones y los grupos sociales interesados en la regulación de que se trate, correspondiendo a la Comisión acordar, en su caso, las comparecencias.

Igualmente, y en conexión con lo señalado, el artículo 179 del Reglamento de la Cámara prevé, por un lado, que el Parlamento de Cataluña se relaciona con las entidades y las asociaciones de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo (apartado 1.º); mientras que el apartado 2.º del mismo precepto indica que, en el marco de lo establecido por el Reglamento para el trabajo de las ponencias y de las subcomisiones, el Parlamento puede dar trámite de audiencia, especialmente en el procedimiento legislativo, a las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo, y pedirles informes, mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas.

Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura señala en su artículo 164 que, celebrado el debate de totalidad, los grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, dispondrán de un plazo de cinco días para proponer a la misma la comparecencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las administraciones públicas. Asimismo, en el apartado 2.º de dicho precepto se prevé que los comparecientes habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales públicos o privados afectados por el contenido del proyecto o propuesta de ley, y que sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.

En el ámbito de funcionamiento de las Cortes valencianas, su Reglamento dispone en el artículo 182 bis que, con el fin de aproximar la primera institución de la Generalitat a la sociedad civil valenciana, se establecen los instrumentos para hacer posible 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 Comunidad Valenciana afectados o interesados por las iniciativas legislativas presentadas por el Consell, por los diputados o por los grupos parlamentarios con el objeto de tener la oportunidad de expresar sus criterios y opiniones sobre la conveniencia, necesidad o contenido de las mismas antes de que, en su caso, sean aprobadas (apartado 1.º).

Adicionalmente, el apartado 2.º de aquel precepto dispone que, para facilitar la participación ciudadana, se crea la Comisión Permanente no Legislativa Especial de Participación Ciudadana, en cuyo seno se podrá

analizar y contrastar opiniones entre los comparecientes, representantes de la sociedad civil, respecto de las iniciativas legislativas que proceda, tanto presentadas por el Consell, como por los diputados o por los grupos parlamentarios. Para ello, la Mesa de Les Corts, con el único objeto de cumplir con este precepto y dar audiencia a los representantes de la sociedad civil valenciana, dará traslado a dicha Comisión Especial de aquellas iniciativas legislativas que deban cumplir con este procedimiento.

Por su parte, el artículo 183 ter del Reglamento de les Corts establece que para poder hacer realidad dicha la participación ciudadana mediante las comparecencias de los representantes legales y asociaciones acreditadas, corporaciones de derecho público y profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunidad Valenciana, la Mesa de la Cámara, una vez tramitado un proyecto de ley, ordenará su publicación y si dicho proyecto no estuviese incurso en determinadas excepciones, abrirá un plazo de cinco días para que los interesados puedan presentar, ante la Mesa de la Comisión Especial de Participación Ciudadana, propuestas de comparecencia.

También está previsto que, tomada en consideración una proposición de ley, la Mesa abrirá un plazo de cinco días para que los interesados puedan presentar propuestas de comparecencia ante la Mesa de la Comisión Especial de Participación Ciudadana, que valorará la oportunidad de dichas comparecencias y, en su caso, elaborará la correspondiente propuesta de orden del día para su remisión a la Presidencia de la Cámara a los efectos oportunos, pudiendo cada grupo parlamentario, sin perjuicio de lo anterior, elegir una de las comparecencias no incorporadas por la Mesa de la Comisión con el objeto de que se incluyan en el orden del día y se proceda a su sustanciación. Si, transcurrido el plazo de cinco días sin que se haya presentado solicitud alguna de comparecencia, la Mesa dará por concluido el procedimiento, abrirá el plazo para la presentación de enmiendas y proseguirá la tramitación legislativa.

De manera no tan específica, el artículo 115 del Reglamento del Parlamento de Cantabria establece que, publicado un proyecto de ley, los diputados y los grupos parlamentarios tendrán un plazo de tres días para proponer la celebración de comparecencias en los términos previstos en el artículo 48 del Reglamento, esto es, pudiendo recabarse la comparecencia de otras personas competentes en la materia a efectos de informar y asesorar a la Comisión.

Por último, el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias prevé en el art. 67.1.f) la comparecencia de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe. Asimismo, dispone que se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados. Bien es verdad que en dicha regulación no se hace mención expresa al procedimiento legislativo, pero tampoco se excluye.

Una vez expuestas estas previsiones normativas y en cuanto a la valoración que cabe hacer de las mismas, podemos decir que las audiencias o comparecencias ciudadanas resultan muy positivas, pues pueden enriquecer

el debate con aportaciones de colectivos que conocen en profundidad la materia objeto de regulación y que, en su caso, pueden incorporarse vía enmiendas al texto de la futura ley, aumentando así sus niveles de legitimidad y eficacia.

Con todo, algún autor ha señalado que la previsión de estas figuras participativas en el ámbito parlamentario, dado que en algunas Comunidades Autónomas está prevista la audiencia a los ciudadanos en la fase de elaboración de anteproyectos de ley³³, puede dar lugar a una ralentización en la tramitación parlamentaria de la correspondiente iniciativa legislativa³⁴. Ahora bien, desde nuestro punto de vista, la participación ciudadana prevista en los Reglamentos parlamentarios citados no puede interpretarse como una participación alternativa, sino acumulativa a la que habría de operar en sede gubernamental; esto es, debería de producirse con independencia de que se abra o no un proceso participativo también en el ámbito pre-legislativo, porque responden a esquemas distintos aunque sean complementarios³⁵.

Por otro lado, sí parece lógico sostener que, en aquellos casos en los que esta posibilidad de participación en sede ejecutiva se abra, toda la documentación resultante del trámite de consulta se considere como “antecedente necesario” y, por tanto, sea necesariamente aportada en su momento por el ejecutivo junto con el texto del proyecto de ley, de forma que su omisión pueda llevar a las Mesas de las Cámaras respectivas a la inadmisión del correspondiente proyecto.

2.1.1.2. La presentación ciudadana de propuestas de enmiendas

En la actualidad, solo unos pocos Reglamentos parlamentarios confieren a los ciudadanos la posibilidad de remitir a las Cámaras legislativas autonómicas textos que incorporan propuestas de alteración (adición, supresión o modificación) a una iniciativa legislativa que está siendo objeto

³³ Es el caso, por ejemplo, de la Ley 13/2008, de presidencia de la Generalitat y el gobierno, reformada por la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, en la cual, y en relación con la iniciativa legislativa del Gobierno, establece que los anteproyectos de ley deberán acompañarse de una documentación que incluye una memoria general, estudios, informes y dictámenes con una “relación motivada de las personas y entidades a las cuales debe otorgarse el trámite de audiencia o la procedencia de someter el expediente a información pública” (art. 36.3.a); memorias de impacto; una memoria en la que consten las consultas formuladas, las alegaciones presentadas y las razones que han llevado a su estimación o desestimación y la incidencia de las consultas en la redacción final del anteproyecto (art. 36.3 c). Igualmente está previsto que cuando se envíe al Parlamento el proyecto de ley se debe adjuntar anexa toda esta documentación.

³⁴ Cfr. CASTELLA ANDREU, “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, *op. cit.*, p. 209-210.

³⁵ En este sentido, compartimos la opinión de CASTELLA ANDREU, *ibídem*, pp. 209-210, al resaltar las diferencias existentes entre ambos trámites participativos. Así, en el Parlamento están representadas las minorías que pueden proponer comparecencias y la publicidad del proceso participativo es mayor, lo que favorece un diálogo más abierto y plural. Por otro lado, señala con acierto que la potenciación de las figuras participativas en sede parlamentaria refuerza la posición institucional del Parlamento frente al Gobierno en el sistema parlamentario.

de debate parlamentario. Debe señalarse que en todos los casos en que esta posibilidad está prevista, la tramitación de estas enmiendas se condiciona al hecho de que una vez presentadas hayan sido asumidas por algún grupo parlamentario, de forma que, en caso contrario, decaen.

Es el caso del Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuyo artículo 114 bis, añadido por la reforma aprobada en 2014, dispone que los ciudadanos andaluces, a través de asociaciones representativas de sus intereses debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Junta de Andalucía, podrán presentar por escrito en el Registro General del Parlamento enmiendas al articulado a las proposiciones y proyectos de ley, salvo a aquellos que versen sobre las materias excluidas de iniciativa legislativa popular por el artículo 3 de la Ley 5/1988, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. Dichas enmiendas se formularán dentro de un plazo de tres días hábiles, una vez concluidas las comparecencias informativas en Comisión, si se hubieran producido. Una vez admitidas, en su caso, por la Mesa de la Comisión respectiva se remiten inmediatamente a los grupos parlamentarios para su eventual asunción, estando previsto que aquél que las asuma no podrá modificar el contenido originario de las mismas.

Por otro lado, el Reglamento de las Cortes Valencianas en su artículo 113 bis reconoce el derecho de la ciudadanía valenciana, directamente o a través de las asociaciones más representativas debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Comunidad Valenciana, así como de los ayuntamientos, mediante acuerdo del pleno, a presentar a través del Registro de la Cámara escritos que planteen enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley en tramitación, aunque igualmente se prevé que para que el contenido de estos escritos pueda tramitarse por vía de enmiendas a las iniciativas legislativas tendrán que ser asumidos dentro de plazo por algún grupo parlamentario mediante la presentación de un escrito, puesto que en su defecto, decaerán. De ser asumidas, deberán ser incorporadas a la ponencia o a la ordenación de enmiendas.

Finalmente, debemos añadir que la *Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia* prevé en su artículo 15 que las personas mayores de edad y con la condición política de gallegos pueden participar en la tramitación parlamentaria de las leyes remitiendo sus sugerencias y aportaciones (es cierto que en este caso no se habla específicamente de “enmiendas”) a la Mesa del Parlamento de Galicia antes de la firma del informe de la ponencia de la iniciativa legislativa, de forma que una vez admitidas a trámite, serán entregadas a la ponencia encargada de elaborar el informe para su estudio a la vista del texto de la iniciativa legislativa y de las enmiendas presentadas.

2.1.1.3. La iniciativa legislativa popular

Nos referimos ahora a un instituto cuya operatividad práctica siempre ha estado en entredicho debido, por un lado, a la frecuente exigencia de un

número muy importante de firmas ciudadanas para acompañar el texto de la iniciativa, así como la exclusión de un grupo extenso de materias sobre las que pueda versar la regulación propuesta en el plano parlamentario autonómico.

Con todo, hay algunas novedades interesantes en relación con la materia que nos ocupa y que se refieren:

- Por un lado, a la concesión a los miembros de la comisión promotora de la iniciativa legislativa del derecho a intervenir en el debate plenario, antes de su toma en consideración (art. 125.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 126.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas y art. 137 del Reglamento del Parlamento de Canarias; igualmente, así lo dispone el art. 12.1 de la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón); en el caso de Cataluña, el artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento de dicha comunidad prevé la participación en el debate de totalidad, así como en el debate final plenario (art. 112.1).
- En otros casos, está prevista la participación de la comisión promotora en el debate en Comisión (art. 125.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía). Esta misma participación está prevista en el artículo 12.1 bis de la Ley aragonesa.
- También se han producido cambios para establecer unos plazos máximos para la toma en consideración, con vistas a la agilización del procedimiento conducente a su aprobación. Así, en Aragón, la ley reguladora de esta iniciativa³⁶ obliga a la Cámara legislativa a incluir la proposición en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de 3 meses para su toma en consideración.
- Además, el artículo 116 del Reglamento del Parlamento catalán legitima a la comisión promotora de una iniciativa legislativa popular a retirarla antes de iniciar las votaciones en el Pleno o en la Comisión, si esta actúa en sede legislativa plena.
- Finalmente, se ha producido una reducción significativa en el número de firmas necesarias para impulsar su tramitación en sede parlamentaria en Andalucía (de 75.000 a 40.000), Aragón (de 15.000 a 12.000) y Cataluña (de 65.000 a 50.000).

Debemos señalar que todas estas novedades, unidas a otras más que se han incorporado a la regulación legal de este instituto de democracia semidirecta en algunas Comunidades Autónomas³⁷, constituyen buenos pasos

³⁶ Artículo 12.1 de la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón.

³⁷ Así, en el caso de la legislación aragonesa se han reducido las materias excluidas de este tipo de iniciativas y las causas de inadmisión.

en la dirección correcta, pues potencian la participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa.

2.1.2. *La participación ciudadana en procedimientos parlamentarios no legislativos*

2.1.2.1. Las preguntas de iniciativa ciudadana

En la actualidad, tan sólo cuatro Parlamentos autonómicos (Andalucía, Murcia, Canarias y, más recientemente, Galicia) establecen la posibilidad de que los ciudadanos puedan dirigir preguntas a los miembros de los Ejecutivos regionales, preguntas que, una vez presentadas ante la Cámara, necesitan ser asumidas por algún grupo parlamentario (en el caso de los Parlamentos de Andalucía y Murcia) o diputado (en Canarias y Galicia), que actuaría, en tal caso, a modo de intermediario del ciudadano proponente y formularía en su nombre la correspondiente pregunta³⁸.

En este sentido, se prevé que podrán sustanciarse en Pleno o Comisión en los Parlamentos canario y andaluz, e igualmente se dispone expresamente en ambos casos que se trata de preguntas orales. Salvo en Canarias, en los demás Parlamentos se permite su presentación, además de a los ciudadanos, a las personas jurídicas que representen intereses sociales. En el caso de Canarias y Andalucía, esta posibilidad se limita a los ciudadanos tengan su residencia en la Comunidad Autónoma, pero en Andalucía y Galicia se amplía a las personas jurídicas (en el primer caso, con domicilio o establecimiento permanente en dicha comunidad; y en el segundo deben representar intereses sociales).

En análisis de la información proporcionada por las respectivas *webs* de las Cámaras legislativas que cuentan con este tipo de preguntas³⁹ permite concluir que, ciertamente, no se trata de una participación masiva, con lo que habría que preguntarse cuáles son las causas de la moderada utilización de un instrumento que podría dar mucho mayor juego a los ciudadanos. Quizás el poco conocimiento de este mecanismo por parte de la ciudadanía sea una posible explicación a esta situación, por lo que habría que apostar por una mayor difusión ante la ciudadanía⁴⁰.

³⁸ Artículos 174 del Reglamento del Parlamento de Canarias; 165 del de Andalucía; y 178 del de la Asamblea de Murcia. En el caso del Parlamento de Galicia, esta modalidad de preguntas se contempla en el artículo 17 de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia.

³⁹ Verificada a 1/6/2016.

⁴⁰ En la Asamblea Regional de Murcia, en lo que va de la presente legislatura no se ha presentado ninguna de estas preguntas; en la pasada (la VIII) sólo se presentó 1; en la VII 2 y en la VI un total de 12. En el Parlamento de Andalucía, en la presente legislatura (la X) sólo se ha presentado 1. Los datos de legislaturas pasadas son los siguientes: 2 en la IX; 2 en la VIII; 4 en la VII; 20 en la VI; 38 en la V; y 13 en la IV. En el Parlamento de Canarias, en la VI legislatura se presentaron 49; en la VII, 28; en la VII, 31; mientras que en la presente (la IX) se han presentado 10 hasta la fecha. Además, de las 10 presentadas en la presente legislatura se han asumido 4 (el 40%); y de las 31 presentadas en la pasada

2.1.2.2. La participación ciudadana en las funciones de impulso de la acción del Gobierno

Constituye éste un ámbito de participación casi inédito hasta la fecha en el ámbito de los Parlamentos autonómicos españoles. No obstante, hay algún ejemplo de regulación normativa que permite este tipo de mecanismos. Así, la *Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia* posibilita de manera ciertamente novedosa en su artículo 16 que cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y actúe legítimamente a través de sus órganos, o cualquier ciudadano o ciudadana con su firma y la de otros nueve podrán promover la presentación de proposiciones no de ley al Parlamento de Galicia.

El número requerido de firmas de personas legitimadas para suscribir una proposición no de ley de iniciativa popular es de 2.500. Una vez admitida, la proposición no de ley quedará depositada en el Registro de la Cámara y, a partir de ese momento, cualquier grupo parlamentario podrá asumirla, debiendo convertirla en proposición no de ley en pleno o en comisión.

2.1.2.3. Ejercicio ante las Cámaras parlamentarias del derecho fundamental de petición

Se trata de un derecho con expreso fundamento constitucional (art. 29 CE) que ha sido objeto de previsión en alguno de los Estatutos de Autonomía reformados más recientemente. En el ámbito parlamentario, el ejercicio de este derecho, a partir de la regulación contemplada por los Reglamentos de las Cámaras legislativas autonómicas, se manifiesta en el hecho de que la mayoría de aquéllas cuentan con una Comisión permanente no legislativa para analizar y dar curso a estas peticiones ciudadanas⁴¹; igualmente, y según los casos, se posibilita una audiencia de los peticionarios ante la respectiva Comisión⁴²; en otros se contempla la posible comparecencia de autoridades ante la Comisión para ofrecer una información adicional sobre el contenido de la misma y orientar así la decisión a tomar por aquélla⁴³; e,

legislatura se asumieron 14 (el 45 %). Finalmente, en el Parlamento de Galicia se han presentado 2 preguntas de iniciativa ciudadana.

⁴¹ Para GRECIET SÁNCHEZ (cfr. “La participación ciudadana en el Derecho parlamentario español: realidades y propuestas” [accesible en www.gigapp.org, pp. 2 y ss.]), el Derecho parlamentario autonómico (a diferencia de lo que ocurre a nivel estatal) ofrece unos márgenes más ricos que complementan el contenido esencial de este derecho fundamental y ofrecen un juego amplio a las peticiones ciudadanas ante las Cámaras, constituyendo un buen ejemplo de “parlamentarismo de proximidad”.

⁴² Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña (art. 60.2); Asturias (art. 71.4); Murcia (art. 205.8); Extremadura (art. 101.8); Canarias (art. 47.4); Navarra (art. 59.5); La Rioja (art. 46.2.a) e Islas Baleares (art. 51.4).

⁴³ Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña (art. 60.4); La Rioja (art. 46.2.b), que se remite al art. 41); Aragón (art. 64.2); y Extremadura (art. 101.9.a).

incluso, en algunos supuestos reducidos está prevista la posibilidad de exigir explicaciones al Gobierno autonómico o a la propia Cámara⁴⁴.

Por último, debemos indicar que no han faltado voces que propugnan la necesidad de dar un nuevo sentido al ejercicio de este derecho ante las Cámaras aproximándolo al modelo de las preguntas ciudadanas para hacerlo más operativo y ágil⁴⁵.

2.2. Los instrumentos participativos no formalizados: las plataformas *on line* de participación ciudadana

Al margen de las vías que hoy por hoy ofrecen a los ciudadanos los distintos Reglamentos de las Cámaras legislativas autonómicas a las que nos hemos referido en el epígrafe anterior, existen otras vías adicionales de participación que ya están funcionando con mayor o menor éxito en algunas de ellas, y que se sustentan en la utilización de las TIC, en especial de internet. Se trata de las plataformas abiertas en las web institucionales de ciertos Parlamentos autonómicos y que van a permitir a aquellos ciudadanos que lo deseen hacer sus aportaciones o manifestar su opinión con ocasión de la tramitación de una iniciativa legislativa o, en su caso, respecto de un tema abierto al diálogo con la ciudadanía por decisión de la propia Cámara.

La apertura de este tipo de plataformas participativas constituye una de las recomendaciones de *Open Gov Guide* y una señal identificativa del llamado Parlamento abierto⁴⁶. De igual forma, en la *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*, se señala lo siguiente: “*Para representar verdaderamente los intereses ciudadanos y dar vida al derecho de la ciudadanía de exigir a su gobierno, el parlamento tiene la obligación de activar la participación de los ciudadanos y la sociedad civil, sin lugar a discriminación, en los procesos parlamentarios y de toma de decisiones*”⁴⁷.

La idea aquí no es sustituir a los diputados en el ejercicio de las importantes tareas que desarrollan en el sistema democrático representativo sobre

⁴⁴ Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña (art. 60.3.c); Cantabria (art. 53.2.c); y Navarra (art. 59.3.b).

⁴⁵ Así se ha manifestado Grupo de trabajo sobre participación política (Subgrupo sobre participación social en el parlamento) del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, para quien es preciso reformular el proceso de tramitación de las peticiones “para acortar los plazos establecidos, actuar con transparencia y publicidad activa; con la ayuda del uso de plataformas tecnológicas que así lo permiten”. De esta forma proponen “introducir la posibilidad de presentación de peticiones a través de medios telemáticos añadiendo la opción de que el ciudadano pueda autorizar, para respetar la normativa de protección de datos personales, la publicación de su petición en la página web del Cámara. De igual forma, para peticiones públicas se puede habilitar la opción de información pública sobre el cauce dato a las mismas”. Finalmente, dicho Subgrupo propone “modificar los reglamentos parlamentarios para incorporar materialmente la posibilidad introducida en la disposición adicional primera Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición de “convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considerara oportuno”. Fuente: <http://www.novagob.org/file/download/26469>

⁴⁶ <http://www.opengovguide.com/commitments/enable-citizens-to-provide-input-into-the-legislative-process/?lang=es>

⁴⁷ <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

el que se erigen los Parlamentos contemporáneos, pero sí enriquecer ese debate con las aportaciones y sugerencias de aquellos ciudadanos que aspiran a que su voz sea tenida en cuenta, dentro de un modelo participativo o colaborativo, permitiendo intervenir en el proceso decisorio a personas que no intervienen en la vida política a través de los mecanismos participativos tradicionales (derecho de voto, derecho de petición, derecho a presentar iniciativas legislativas populares...).

Como hemos adelantado ya, en el ámbito de los Parlamentos autonómicos disponemos de varias referencias a tener en cuenta: *ADI* (Parlamento Vasco⁴⁸), *Legisla con nosotros* (Parlamento de Galicia⁴⁹); *Parlamento abierto* de Cantabria⁵⁰, *Parlamento abierto* de Navarra⁵¹; *Escó 136* en el Parlamento catalán⁵² y, más recientemente, con la inauguración de la plataforma *Parlament@ Canarias*, en la Cámara legislativa de dicho archipiélago⁵³.

La implantación de una plataforma de este tipo puede ir orientada a un doble objetivo:

- Por un lado, a que con ocasión de la tramitación de un proyecto o proposición de ley, se dé la oportunidad a los ciudadanos de formular sus aportaciones y comentarios que, finalmente, una vez cerrado el plazo para la participación, sean trasladados a los diputados y grupos parlamentarios con vistas a su eventual incorporación al texto final de la ley que se apruebe, vía enmiendas.
- Pero también es posible abrir estas plataformas al margen de una iniciativa legislativa en curso, simplemente para pulsar la opinión de la ciudadanía sobre cualquier tema que considere oportuno la correspondiente Asamblea, a modo de encuesta ciudadana (por ejemplo, en relación con un tema que sea objeto de estudio en el marco de una Comisión de dicha naturaleza o de una Subcomisión).

Por otro lado, estas plataformas de participación ciudadana *on line* suelen basarse en una serie de principios fundamentales:

- Un acceso sencillo, a través de un formulario electrónico.
- La necesaria identificación del usuario, sin que sea posible el anonimato.
- La moderación de la participación, con vistas a lograr un debate constructivo y enriquecedor.

⁴⁸ <http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/>

⁴⁹ [http://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/contenidogal/participacionciudadana/ default.aspx](http://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/contenidogal/participacionciudadana/default.aspx)

⁵⁰ <https://parlamento-cantabria.es/parlamento-abierto>

⁵¹ <http://parlamentoabierto.parlamentodenavarra.es/>

⁵² <http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/index.html>

⁵³ <http://www.parcn.es/participacion/>

- El principio de libertad en la aportación de ideas y comentarios por parte de los ciudadanos.
- La posibilidad de que los diputados, si lo desean pueden participar en estos debates, generando de esta forma un diálogo bidireccional con los propios ciudadanos.
- La selección de temas de debate por parte de la Cámara, sin que se produzca una apertura masiva de iniciativas o temas para la participación ciudadana, pues ello podría llegar a desincentivar la participación, justo el objetivo contrario al pretendido.
- Buscando la utilidad de las aportaciones ciudadanas, y tratándose de iniciativas legislativas, ha de ser posible realizarlas antes o durante del plazo de presentación de enmiendas al texto de la iniciativa de que se trate.
- A la finalización del debate se elaborará un documento que incorporará todas las aportaciones ciudadanas realizadas, y que se trasladarán a los grupos parlamentarios para su estudio.
- Todas las aportaciones ciudadanas deberán permanecer publicadas en la *web* de la Cámara para conocimiento del conjunto de los ciudadanos.

Desde nuestro punto de vista, todas estas iniciativas ya existentes son muy positivas, pues permiten abrir nuevas vías de participación que se unen a las que formalmente reconocen a los ciudadanos los Reglamentos Parlamentarios. Ocurre, sin embargo, que lo incipiente de estas experiencias, aparte de los moderados niveles de participación apreciados hasta la fecha (salvo excepciones), obligan a reflexionar acerca de cuáles deben ser las líneas maestras sobre las que consolidarlas, todo ello con vistas a que sean instrumentos participativos que se utilicen realmente y que no caigan en desuso, defraudando así las expectativas de los que legítimamente aspiran a ser oídos⁵⁴. A nuestro juicio, para evitar esos riesgos deberían adoptarse las siguientes medidas y cautelas⁵⁵:

⁵⁴ Para GONZALO, "Participación en el Parlamento" (accesible en: <http://sesiondecontrol.com/actualidad/participacion-y-parlamento/>), uno de los puntos clave para valorar todas las iniciativas de participación es el número de aportes. Para aquél, no parece que los resultados sean cuantitativamente muy significativos, aunque cualitativamente suponen una apuesta de la institución por abrirse. Igualmente, para este autor, habría que reflexionar sobre las razones por las que el enorme descontento ciudadano y la queja no se transforma en una participación masiva en estos cauces, y verificar si las relativamente bajas tasas de participación en los foros abiertos a tal efecto se hubieran visto incrementadas si los participantes hubieran tenido un 'feedback' rápido en sus comentarios por parte de los diputados. A su juicio, y aunque es una hipótesis que habría que verificar con un trabajo de campo, es posible que una motivación fuerte de un ciudadano para entrar en un foro *web* o en cualquier otro proyecto de participación sea la posibilidad de interactuar en directo con sus representantes como lo puede hacer en *Twitter*, por ejemplo.

⁵⁵ Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, "Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas españolas", cit., pp. 87-88 y "Parlamentos abiertos y transparentes. La apuesta por las TIC en la vida parlamentaria", cit., pp. 227.

a) *Antes de la participación, la transparencia*: como hemos señalado, se ha de buscar una participación útil para la Cámara. Y, para que ello sea así, resulta imprescindible que los eventuales participantes hayan podido analizar anticipadamente toda la documentación sobre la iniciativa o el tema de debate de la que disponga el correspondiente Parlamento. Al tiempo, parece imprescindible que se proceda a ofrecer al ciudadano un material que permita lo que podríamos denominar la “contextualización” de la iniciativa legislativa sobre la que se llama a la participación, incluyendo no sólo el texto íntegro de la misma, sino un resumen con una explicación en lenguaje claro sobre sus líneas maestras; igualmente, una relación de documentos complementarios (memorias e informes que haya manejado el Gobierno, por ejemplo, en la fase de producción del proyecto de ley), así como, de haberse producido, el resultado de una actividad participativa ciudadana eventualmente realizada en fase pre-legislativa (encuestas de opinión, consultas o audiencias de colectivos ciudadanos, etc.).

b) *Primar la calidad frente a la cantidad*: para ello, puede ser útil contar con una guía de uso de los foros de participación donde se fijen unas directrices para acceder a los mismos, por supuesto, previo registro del interviniente y garantizando la no existencia de insultos, amenazas o cualquier tipo de comentario inadecuado; además, se tratará siempre de foros monitorizados y moderados⁵⁶.

c) *Divulgar para lograr la participación*: por otro lado, debería realizarse por parte de cada Institución parlamentaria una campaña de divulgación sobre la existencia de estas plataformas e, incluso, aportar explicaciones para aquellos ciudadanos que puedan tener dificultades con la utilización de estas tecnologías, siempre pensando en salvar una posible *brecha digital* y garantizando la igualdad de oportunidades entre todos. Esperar, sin más, de brazos cruzados por parte de las Cámaras a que la ciudadanía envíe sus propuestas respecto de un texto legislativo que ha sido “colgado” en la *web* no parece una buena estrategia. Por contra, dar a conocer la existencia del proceso participativo, sus objetivos y animar a los ciudadanos a participar, todo ello en coordinación con las estrategias de comunicación de la Cámara.

d) *Retroalimentación*: igualmente, sería muy interesante que los grupos parlamentarios debieran informar públicamente en aquellos casos en que hayan asumido una recomendación y sugerencia que proceda de los debates participativos desarrollados *on line*, de forma que así se dejara constancia con posterioridad en el debate parlamentario.

e) *Evaluación de resultados*: por último, pero no menos importante, las Cámaras deben evaluar *ex post facto* los resultados de esta participación virtual y sacar sus conclusiones⁵⁷, teniendo en cuenta los siguientes parámetros: la

⁵⁶ En la misma línea vid. MARTÍ, “Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, núm. 6 (2008), pp. 8 y 9.

⁵⁷ Cfr. GONZALO y CAVERO, “Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 88, 2013, pp. 220 y ss.

frecuencia de la participación *on line*, la extensión de los mensajes, la extensión del número de usuarios participantes, las aportaciones en los mensajes de otros documentos añadidos, etc.

III. CONCLUSIONES FINALES

1. La participación ciudadana responsable en la *res publica* sólo puede desarrollarse si el sistema político garantiza la transparencia en las acciones de los responsables públicos y es posible tener acceso a la información de los asuntos de dicha naturaleza.

2. Se puede establecer una clara relación directamente proporcional entre la calidad democrática de un sistema político y la participación ciudadana. Por ello, es necesario articular instrumentos eficaces que aumenten esa participación en los procedimientos parlamentarios.

3. Una característica propia del entorno al que se enfrentan los Parlamentos de nuestro tiempo es convivir con una ciudadanía participativa que aspiran a *co-legislar*, a *co-decidir* junto con sus representantes. Por ello, dichos Parlamentos deben arbitrar instrumentos adecuados para dar satisfacción a dichas pretensiones participativas, como medio idóneo para incrementar sus niveles de eficacia y legitimidad, y como vía para combatir el fuerte desapego hacia la clase política que existe actualmente.

4. La articulación de instrumentos de democracia participativa en el ámbito parlamentario no tiene por objetivo sustituir ni entrar en conflicto con el modelo de democracia representativa sobre el que se erigen las Asambleas legislativas actuales. Antes al contrario, constituye un sistema para enriquecer el debate que transcurre en aquéllas, potenciando su carácter deliberativo.

5. Los Parlamentos autonómicos ofrecen el escenario ideal para la puesta en marcha de estos mecanismos participativos, tanto en lo que se refiere al ejercicio de la función legislativa que a los mismos compete como a la de control e impulso de la acción de los respectivos ejecutivos. La utilización de las TIC parece imprescindible a tal fin, pero dicha participación debe venir orientada a ser útil para la propia Institución parlamentaria y, por tanto, deben diseñarse herramientas participativas aptas para lograr unos niveles razonables de aportaciones ciudadanas y una mínima calidad en las mismas, siempre a partir de la previa difusión por las Cámaras legislativas, en aras del principio de transparencia, de los elementos de juicio necesarios para que la ciudadanía esté lo suficientemente informada para opinar con conocimiento de causa.

IV. BIBLIOGRAFÍA

BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO: "Medios de comunicación y democracia en veinticinco años de Constitución", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, 2004.

- BOBBIO, NORBERTO: *El futuro de la democracia*, Plaza & Janés, 1985.
- DE ESTEBAN, JORGE: “Los medios de comunicación como control del poder político” en *Revista de Derecho Político*, núm. 42, 1997.
- CARRASCO DURÁN, MANUEL: “La participación social en el procedimiento legislativo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 89, 2014.
- CASTELLA ANDREU, JOSÉ MARÍA: “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, 2013.
- DE LUCAS MARTÍN, FRANCISCO JAVIER: “Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, VII, 1990.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, LUIS M.^a: “Parlamento, proceso y opinión pública” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18, 1986.
- ESCOBAR ROCA, GREGORIO: *El Estatuto de los periodistas*, Tecnos, 2002.
- FISS, OWEN: *Libertad de expresión y estructura social*, Fontamara, 1997.
- GARRORENA MORALES, ÁNGEL: “Democracia”, en *Constitución, Estado Constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho*, Dirs. Manuel Aragón y César Aguado, Cívitas, 2011.
- GARCÍA ROCA, JAVIER: *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, 1999.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, PILAR: “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana.”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 36, 2015.
- GONZALO, MIGUEL ÁNGEL: “Participación en el Parlamento” (accesible en: <http://sesiondecontrol.com/actualidad/participacion-y-parlamento/>)
- GONZALO, MIGUEL ÁNGEL y CAVERO, GONZALO: “Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 88, 2013.
- GRECIET SÁNCHEZ, ESTEBAN: (cfr. “La participación ciudadana en el Derecho parlamentario español: realidades y propuestas” [accesible en www.gigapp.org/]).
- KELSEN, HANS: *Esencia y valor de Democracia*, Labor, 1934.
- LARIOS PATERNA, MARÍA JESÚS: *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, 2003.
- MARTÍ, JOSÉ LUIS: “Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, núm. 6, 2008.
- NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO: “Parlamentos abiertos y transparentes. La apuesta por las TIC en la vida parlamentaria”, en J. Tudela Aranda (ed.), *Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Fundación Manuel Giménez Abad, Colección actas, núm. 9, 2015.
- NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO: “Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas españolas”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 29, 2013.
- NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO: *Partidos políticos y “democracia interna”*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999.

- PÉREZ ALBERDI, MARÍA REYES: “Los derechos de participación en los Estatutos de autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008.
- PRESNO LINERA, MIGUEL ÁNGEL: “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, en *XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, 2014.
- RAMOS VIELBA, IRENE, SILVÁN, AITOR, STAN, LOREDANA Y POLO, PATRICIA: “¿Hacia parlamentos autonómicos 2.0?”, en R. Rubio Núñez, *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Congreso de los Diputados, 2014.
- ROLLNERT LIERN, GORAN: “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014.
- RUÍZ-RICO RUÍZ, CATALINA Y CASTEL GAYÁN, SERGIO: “El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 13, Universidad de Jaén, 2013.
- SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: *Delimitación de las libertades informativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: “Un mecanismo de integración federal y ciudadana: las consultas “prenormativas” del ordenamiento constitucional suizo”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, SANTIAGO: *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Marcial Pons, 1996.
- SARTORI, GIOVANNI: *Teoría de la Democracia*, vol. I, Alianza Editorial, 1987.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ: “Aspectos Constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, 1988.
- VV.AA., “Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014.
- VV.AA., *Actas del XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Salamanca, 2014. (www.acoes.org)
- VILLAYERDE MENÉNDEZ, IGNACIO: *Estado democrático e Información: el derecho a ser informado*, JGPA, Oviedo, 1994.
- ZAMPETTI, PIER LUIGI: “Democrazia Rappresentativa e Democrazia Partecipativa”, en *Studi in Memoria di Carlo Esposito*, Vol. III, CEDAM, Padova, 1973.

Adolfo Pons y Umbert, académico y funcionario del Congreso de los Diputados

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. FUNCIONARIO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.—III. PONS Y UMBERT EN LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN.—IV. PONS Y UMBERT EN LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS.

RESUMEN

El presente artículo analiza la figura intelectual de D. Adolfo Pons y Umbert (1873-1945), funcionario del Congreso de los Diputados y miembro destacado de las Reales Academias de Jurisprudencia y Legislación y de la de Ciencias Morales y Políticas. Si bien desarrolló toda su carrera profesional en las Cortes, es autor de una abundante bibliografía centrada en el Derecho parlamentario y en el estudio de prominentes figuras políticas de su época, para lo que hizo un uso extensivo del archivo del Congreso de los Diputados, convirtiéndose en uno de sus principales expertos. Cabe decir que fue uno de los raros académicos de la época que no fue diputado o senador, ni estuvo ligado a ningún gobierno ni a la Universidad.

PALABRAS CLAVE: Congreso de los Diputados, derecho parlamentario, biografías políticas, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

* Bibliotecario de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

ABSTRACT

This paper analyzes the intellectual aspect of Adolfo Pons y Umbert (1873-1945), who served as a civil servant at the Spanish Congress and was a relevant member of the Royal Academies of Jurisprudence and Legislation, and Moral and Political Sciences. His professional career is linked to the Congress, and he is also author of a wide bibliography on Parliamentary Law and on the study of some prominent political men of his time, for which he did a complete and thorough use of the Archive of the Spanish Congress, thus becoming one of his best experts.

KEYWORDS: *Spanish Congress, Parliamentary Law, Political biographies, Royal Academy of Jurisprudence and Legislation, Royal Academy of Moral and Political Sciences.*

I. INTRODUCCIÓN

Adolfo Pons y Umbert nació en Barcelona el 8 de septiembre de 1873. Fueron sus padres Federico Pons y Montells y Carmen Umbert, ambos de Barcelona; su padre, abogado y letrado asesor de los ayuntamientos de Barcelona y Tarragona, obtuvo acta de diputado por la capital catalana en 1872, trasladándose definitivamente a Madrid en 1874 para trabajar en el Ministerio de Gracia y Justicia, además de repetir como diputado por Tarragona en 1881 y 1886.

El joven Adolfo estudió Bachillerato en el Instituto Cardenal Cisneros de Madrid y obtuvo el título de Licenciado en Derecho en 1895, figurando como abogado del Ilustre Colegio de Madrid¹. Se inició asimismo en el periodismo durante el Bachillerato, publicando un periódico manuscrito titulado “Gil Blas”, en el que colaboraban sus amigos Adolfo Bonilla y el pintor Antonio Torres. Posteriormente, realizó colaboraciones periodísticas en “El Cronista”, “Las Noticias” y “La Publicidad”, de Barcelona, el “Heraldo de Madrid” y “La Correspondencia de España”, así como en el tarraconense “La Opinión”. Aunque instalado en Madrid, nunca rompió Pons sus lazos con su Cataluña natal, y siempre que le era posible se desplazaba a su finca de Arbós del Penedés (hoy L’Arboç), en Tarragona, donde visitaba a menudo la Giralda y aprovechaba sus aguas termales².

Pons y Umbert era un buen orador con gran afición al estudio y gusto por la escritura, y nunca quiso figurar en política, sino que prefirió dedicarse a su trabajo como funcionario de las Cortes y a las Academias de las que fue miembro. Descuella sobre todo como investigador del Derecho parlamentario y de la historia parlamentaria de España, de la que llegó a ser un

¹ VELASCO SÁNCHEZ, J.T.: Adolfo Pons y Umbert, en “Diccionario Biográfico Español”, Madrid, Real Academia de la Historia, t. XLI, p. 994 (2013).

² La Giralda de L’Arboç es un edificio residencial construido entre 1877 y 1889 que reproduce el monumento sevillano a escala 1:2.

profundo conocedor. Entre su producción bibliográfica destacan estudios sobre relevantes políticos, como Cánovas o Romero Robledo, así como trabajos sobre el funcionamiento de las Cortes o las nuevas fuerzas políticas que hacían su aparición en España, como el catalanismo.

II. FUNCIONARIO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Adolfo Pons ingresó por oposición en la Secretaría del Congreso de los Diputados como escribiente, oficial de Administración civil de 4.^a clase el 19 de mayo de 1891, y allí desarrolló toda su vida profesional, corriendo sucesivamente todos los ascensos de escala hasta su jubilación. Así, el 28 de noviembre de 1898 ascendió a escribiente, oficial de Administración civil de 3.^a clase, oficial de 2.^a clase el 19 de mayo de 1904, y oficial de 1.^a clase el 5 de noviembre de 1906; pasó de escribiente a Oficial de Archivo, Jefe de Negociado de 3.^a clase el 1 de enero de 1909, Jefe de Negociado de 2.^a clase el 14 de diciembre de 1911, y de 1.^a clase el 28 de junio de 1915; el 6 de diciembre de 1919 fue ascendido a Oficial de Archivo, Jefe de Administración de 3.^a, y a Oficial de la Secretaría, Jefe de Administración de 2.^a clase el 9 de mayo de 1930, y de 1.^a clase el 15 de enero de 1932. Al iniciarse la Guerra Civil ocupaba el puesto de Oficial 2.^o de la Secretaría, y Jefe Superior de Administración Civil, al que había sido ascendido el 20 de junio de 1933.

Ya iniciada la guerra, en septiembre de 1936 fue apartado del servicio, no siendo readmitido posteriormente por desafección al régimen republicano; por ello, después de la guerra, al amparo del Decreto de 25 de agosto de 1939, reclamó los haberes no percibidos desde entonces. El nuevo gobierno ordenó que se le pagase la cantidad debida, y se le reconoció como Oficial 1.^o de la Secretaría, Jefe Superior de Administración del ya extinguido Congreso de los Diputados (plantilla número uno), el 26 de diciembre de 1939. Como colofón a su larga carrera profesional en el Congreso, se jubiló con el cargo de Jefe Superior de Administración Civil el 3 de mayo de 1943³.

Durante la República tuvo un incidente en el Congreso que estuvo a punto de costarle el puesto. En efecto, en 1932 le fue incoado un expediente por un artículo que escribió para el diario “La Época” con el título de *Ciudadanía y burocracia*⁴. En dicho artículo criticaba unas declaraciones del ministro Marcelino Domingo en las que pedía la republicanización de todos los órganos, instituciones, servicios y servidores del Estado, aseveración que, según Pons y Umbert, iba en contra del artículo 41 de la Constitución de 1931, que dice que “No se podrá molestar ni perseguir a ningún funcionario público por sus opiniones políticas, sociales o religiosas”. Hay que señalar que estaba

³ Archivo del Congreso de los Diputados. ES.ACD.A-02-00130-0003 (Gobierno Interior). Agradezco a Sandra Rodríguez Bermejo, archivera-bibliotecaria de las Cortes Generales, las facilidades dadas para la consulta del expediente de Pons y Umbert.

⁴ La Época, 3 de septiembre de 1932.

reciente el levantamiento del general Sanjurjo de agosto de ese mismo año, y escribe Pons en su artículo que dicho suceso inspiró al ministro y al gobierno propósitos de reacción y de purificación, algo que contrastaba con el hecho de que varios de los flamantes ministros de la República hubiesen estado implicados en andanzas de rebeldía contra el orden monárquico anterior. A fin de cuentas, argüía, ¿qué importará la filiación política o ideológica de los funcionarios mientras sirvan bien al Estado? Así las cosas, el 9 de septiembre compareció Pons ante Juan Simeón Vidarte, secretario del Congreso, quien le pidió explicaciones respecto al alcance y sentido de dicho artículo, en el que podría haber manifestaciones de enemistad y menosprecio a los poderes constituidos y a la República. Pons adujo en su defensa que en el artículo se trataba una cuestión doctrinal, que no era su intención molestar al Ministro de Agricultura, que a lo largo de sus años de servicio siempre había manifestado respeto al poder constituido, que nunca se le había reclamado nada como escritor o funcionario, y que estaba dispuesto a presentar el artículo al ministro para que él mismo opinara y decidiera. En su defensa intercedió ante Vidarte su amigo el diputado Ángel Ossorio y Gallardo.

Finalmente, el 28 de noviembre de 1932 la Comisión de Gobierno Interior le notificó que además del artículo que había provocado el expediente, su actitud (se supone que frente a las Cortes Constituyentes), y sus antecedentes, en los que aparecen varias llamadas de atención por insubordinación, se había acordado apercibirle seriamente para que modificara su conducta, haciéndole saber que de persistir en ella e incurrir en una nueva falta se le impondría la sanción oportuna. Según los papeles de su expediente, el asunto no fue a mayores y no recibió ninguna sanción económica o administrativa.

Aparte de este incidente, hay que destacar un hecho anterior en el desempeño de sus funciones como funcionario de las Cortes. En 1906 publicó una voluminosa obra, titulada *Organización y funcionamiento de las Cortes según las Constituciones españolas y Reglamentación de dicho cuerpo colegislador* (Madrid, Hijos de M.G. Hernández, 1906. LXXXIV, 773 pp.), para cuya redacción manejó hasta 900 discursos de más de 270 oradores, y que ilustra la historia de la legislación política del siglo XIX⁵. Ese mismo año, José Canalejas, sabedor de la competencia de Pons en asuntos parlamentarios, le nombró su secretario político en la Cámara, ocupación que dejó en marzo de 1907, cuando aquel dejó la presidencia del Congreso; entonces, Pons se dedicó a formar un archivo de antecedentes y precedentes parlamentarios, abarcando desde las constituyentes de 1836-1837 hasta las Cortes de 1910.

III. PONS Y UMBERT EN LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

En otro orden de cosas, al margen de sus quehaceres profesionales, Pons y Umbert desplegó una amplia actividad intelectual en el seno de las Rea-

⁵ Obra reeditada por el Congreso de los Diputados en 1992.

les Academias de Jurisprudencia y Legislación y de Ciencias Morales y Políticas.

La Real Academia de Jurisprudencia fue, a fines del siglo XIX y en los primeros decenios del siglo XX, una de las corporaciones científicas españolas con mayor prestigio y actividad, así como un importante centro de reunión de gran número de jóvenes licenciados en Derecho. La Academia, por ejemplo, se encargó de celebrar los Congresos Jurídicos de 1886 y 1892, y constantemente ofrecían en su sede conferencias y debates, a la vez que se mantenían relaciones con centros similares de América y Europa. Pons y Umbert fue admitido como socio numerario de esta Academia en octubre de 1893, frecuentó sus sesiones e intervino en muchos de sus debates públicos y privados sobre los más diversos asuntos jurídicos y políticos de relevancia en aquellos momentos, además de involucrarse personalmente en el funcionamiento de dicha institución⁶.

A finales de 1894 Pons presentó una memoria acerca del tema “Algunas consideraciones relativas a lo que deben de ser y hayan de realizar los partidos políticos del porvenir”. Elegido Secretario de la Sección 2.^a en 1895, también lo fue de la Comisión de Cuentas un año más tarde. Intervino en diversas discusiones, como la que tuvo lugar al discutirse la memoria del Sr. Salcedo “La enseñanza del Derecho en España”, o la del Sr. Comas “La revisión del Código Civil”, todo ello en 1896.

Nombrado individuo de la comisión de Fomento, en febrero de 1897 fue proclamado académico profesor, y a fines de ese año leyó una memoria titulada *La opinión y los partidos* (Madrid, Imp. de Ángel B. Velasco, 1896. 48 pp.), obra donde sostiene que todo ciudadano debería pertenecer a un partido, pues ello sería más práctico y denotaría mayor independencia de criterio que carecer de opinión; considera a los partidos políticos un elemento esencial del régimen representativo que deben constituirse sobre la base de la representación social, reflejando ante el Estado las diversas tendencias jurídicas, religiosas, económicas y científicas de un país, representadas en el Parlamento por diputados electos por voto de clases.

Por otro lado, hizo uso de la palabra en sesión pública al discutirse el tema “Integridad de la ley civil enfrente de las disposiciones del poder ejecutivo y las resoluciones de la jurisprudencia” (1897), e intervino en la discusión sobre la memoria del Sr. Piniés “Las tendencias y los delitos anarquistas y la legislación penal española”, y en otra sobre “La unidad política y el regionalismo” (1900). Mientras tanto, fue elegido secretario de actas (1898), individuo de la comisión de relaciones científicas y vicepresidente de la sección 3.^a (1899).

Poco después del desastre de 1898, disertó en el curso 1900-1901 sobre la *Responsabilidad ministerial* (Madrid, Imp. de los Hijos de M.G. Hernández, 1901. 71 pp.); en este trabajo arguye Pons y Umbert que si bien este supuesto está previsto en el artículo 49 de la Constitución de 1876, al

⁶ Expediente de Adolfo Pons y Umbert. Archivo de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (pendiente de recibir signatura).

ser el Ministerio de Gobernación el responsable del nombramiento de los diputados, es difícil que tales diputados vayan a exigir responsabilidades a los ministros. Por ello, propone el autor el desarrollo de una ley que establezca las funciones de los ministros, separando las técnicas de las políticas y estableciendo el procedimiento que haya de seguirse en caso de exigirse responsabilidades a los mismos; al mismo tiempo, reconoce la dificultad de conciliar la función técnica de los ministros con sus deberes parlamentarios.

Además de estos asuntos propiamente políticos y jurídicos, en el concurso extraordinario abierto por la Academia en junio de 1899 sobre Cánovas⁷, resultó ganadora la memoria de Pons y Umbert, titulada *Cánovas del Castillo* (Madrid, Imp. de los Hijos de M.G. Hernández, 1901. 637 pp.) Se trata de un trabajo muy completo en el que, tras esbozar unas consideraciones generales sobre la vida de Cánovas, estudia sus ideas sobre la historia, la política y las cuestiones sociales, así como su importancia en el derecho y la sociología⁸; a través de sus actuaciones políticas analiza su influencia en la historia de la legislación española, desde el Memorándum que escribió con motivo de la ruptura de relaciones con la Santa Sede en 1855 hasta sus discursos parlamentarios sobre problemas coloniales. No deja de destacar Pons la gran cultura histórica de Cánovas y sus trabajos sobre historia de España, más centrados en los momentos de decadencia que en los trances gloriosos, pues como decía el propio Cánovas “mucho más que la prosperidad enseña la desgracia, lo mismo a una muchedumbre que a un individuo”.

De vuelta a los trabajos académicos, participó Pons en la discusión de la memoria del Sr. Mendoza Ruiz “La enseñanza del Derecho en las principales naciones de Europa y América”, en diciembre de 1900, así como en otra del Sr. García de la Barga sobre “El contrato de trabajo”, en enero de 1901. Ese mismo año fue nombrado para formar parte de las Comisiones de Informes y de Relaciones Científicas. También disertó sobre Cataluña en una conferencia leída en enero de 1902 con el título *Del regionalismo en Cataluña: Comentarios a un libro* (Madrid, Revista General de Legislación, 1902. 79 pp.), con motivo de la aparición de la obra de José Martos y Julio Amado titulada *Peligro nacional: estudios e impresiones sobre el catalanismo* (Madrid, s.n., 1901. 128 pp.) Esta conferencia suya fue desfavorablemente juzgada por los periódicos catalanes “La Veu de Catalunya” y “La Renaixensa”⁹.

Pero no solo publicaba en la Academia. Su obra periodística temprana queda recogida en el libro *Vagando: Colección de artículos* (Madrid, Imp. de los Hijos de M.G. Hernández, 1903. 299 pp.), que contiene unos cuarenta artículos, publicados entre 1892 y 1903, de temática variada: literatura, po-

⁷ El tema del concurso era “D. Antonio Cánovas del Castillo. Su significación en la ciencia del Derecho y en la Sociología. Su influencia en la historia de la legislación de España. Evolución en su tiempo de las diversas ramas del Derecho positivo, especialmente las del Derecho público”.

⁸ Cánovas fue miembro de cinco Reales Academias. Destaca especialmente su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, leído en 1881, titulado *Las últimas hipótesis de las ciencias naturales no dan más firmes fundamentos a la sociología que las creencias, aún miradas también como hipótesis, en que los estudios sociológicos han solido buscar sus cimientos hasta ahora*.

⁹ Vid. la reacción de Pons en el artículo “Tiempo perdido”, recogido en su obra *Vagando: Colección de artículos*, pp. 181-185.

lítica, cuestiones sociales, reseñas, necrologías. Destacan, entre otros, las semblanzas de diferentes contemporáneos suyos, como Clarín o Sagasta y otros personajes menos conocidos, como el poeta reusense Joaquín M.^a Bartrina, el político y escritor tarraconense Pedro A. Torres y el oficial mayor del Congreso Manuel Fernández Martín, así como diversos artículos sobre el anarquismo o sobre la decadencia del régimen parlamentario, temas de actualidad en aquellos años finiseculares. Poco después dio a la imprenta su obra *El deber social: Notas de pedagogía política* (Madrid, Imp. de los Hijos de M.G. Hernández, 1905. 79 pp.), donde defiende una visión más política de la sociedad, y más social de la política.

En mayo de 1905 impartió en la Academia una conferencia pública sobre el tema *La moral jurídica y el arte de abogar*. Asimismo, inauguró en marzo de 1906 la serie de conferencias sobre el político antequerano Francisco Romero Robledo (1838-1906), fallecido ese mismo mes, que había sido presidente del Congreso de los Diputados entre 1903 y 1905 y de la Academia de Jurisprudencia entre 1882 y 1884. En su discurso, titulado *Romero Robledo* (Madrid: Imprenta Hijos de J.A. García, 1906. 16 pp.), dijo Pons que fue este un temperamento revolucionario con una doctrina conservadora, cuyas ideas abarcaban tres puntos básicos: el culto a la patria, la familia y la amistad; se opuso al catalanismo cuando este apareció en el horizonte político español, y siempre defendió el principio monárquico y los fueros del Parlamento¹⁰. Unos años más tarde, el presidente del Congreso, Augusto González Besada, le encargó un trabajo sobre el mismo personaje, y así dio a la imprenta una monumental *Historia política y parlamentaria del Excmo. Sr. D. Francisco Romero Robledo: su influencia en la evolución de los partidos, sus principales discursos* (Madrid, Imp. de Valentín Tordesillas, 1916. 1024 pp.), obra de la que solo apareció el tomo primero, que comprende los años 1862 a 1879.

En 1907 consumió un turno en sesión pública en pro de la memoria del Sr. Moreno Calderón acerca de “La Reincidencia”, y en marzo de ese mismo año dio una conferencia sobre *Prácticas vigentes del derecho político en España*. Tras ser elegido revisor de la Academia en mayo de 1907, pronunció en enero de 1908 una conferencia pública sobre el tema *La cuestión catalana*; en mayo de ese mismo año participó en sesión pública apoyando la memoria de Serrano Jover “Bases sociológicas del derecho privado”.

Utilizó las sesiones del 20 y 27 de abril de 1910 para disertar sobre un tema de su especialidad, como era la *Prerrogativa del Congreso de los Diputados para el examen de las calidades y legalidad de la elección de sus individuos* (Madrid, Est. Tipográfico, 1910. 155 pp.), donde el autor se declara partidario del sistema español hasta entonces vigente, modificado por la ley de 1907, y aboga por que se devuelvan al Congreso sus prerrogativas para la verificación de las Actas.

No fueron Cánovas y Romero Robledo los únicos políticos a los que Pons dedicó algún trabajo. Así, en colaboración con Félix Llanos y Torriglia

¹⁰ El resto de conferencias leídas en la Academia en memoria de Romero Robledo corrieron a cargo de Canalejas, Dato y Hernández Iglesias.

publicó las *Necrologías de los Excmos. Sres. D. Francisco Silvela y D. Raimundo Fernández Villaverde* (Madrid, Prudencio P. de Velasco, 1910. 65 pp.), ambos relevantes políticos y académicos, correspondiendo a Pons redactar la de Francisco Silvela.

Su actividad como conferenciante no cesó nunca: *El Salón de Conferencias: lectura de un estudio inédito* (Madrid, Est. Tip. de Jaime Ratés, 1916), pronunciada en la Academia, es un texto referente al salón de conferencias del Congreso de los Diputados; en el Centro Maurista de Madrid pronunció un discurso sobre *La crisis de la moral en nuestro régimen político* (Madrid, Est. Tip. de Jaime Ratés, 1916, 21 pp.) y en el hotel Palace otro dedicado a *Las propagandas regionalista y maurista. Eficacia respectiva de ambas para la resolución del problema de la ciudadanía* (Madrid, Est. Tip. de Jaime Ratés, 1917. 40 pp.)

Además de participar en tantas discusiones y pronunciar conferencias, colaborar en diversas iniciativas y convertirse en académico de mérito, tuvo aun tiempo de desempeñar diversos cargos en la Junta de Gobierno de la Academia: así, fue vocal en los cursos 1902-1903, 1904-1905 y 1906-1907, revisor en los cursos 1907-1908 y 1910-1911, individuo de la Comisión de Informes en 1913, y un año más tarde de la Comisión de Fomento y Secretario general en los cursos 1915-1916, 1917-1918 y 1919-1920; asimismo, durante el curso 1917 ejerció también como Secretario de la Comisión de Gobierno Interior (Comisión gubernativa), Presidente de la Comisión de Admisiones y de la de Relaciones Científicas.

Finalmente, la Academia premió su larga dedicación a la institución e ingresó como académico de mérito el 23 de abril de 1922 con un discurso titulado *El ideal de justicia de Don Quijote de la Mancha* (Madrid, Reus, 1922. 137 pp.) siendo respondido en nombre de la Academia por el también catalán José Maluquer y Salvador¹¹. Pons se consideraba, dentro de la Academia, un socio “del estado llano”, sin el prestigio de juristas que tenían otros académicos de esa época, como Ángel Ossorio, Augusto González Besada o Antonio Maura; conviene resaltar que hasta 1932 existió la categoría de académico de mérito, fecha en que se creó la de académico de número, y fueron pocos los académicos de mérito que leyeron discurso de ingreso¹². Dice Pons en la introducción de su discurso [...] *Me acerco hoy a vosotros para testimoniaros, pregonándola, mi devoción a la Academia, palenque de ideales, teatro de controversias, centro de estudios, vivero de amistades, punto de partida, continuidad de generaciones, permanencia y perpetuidad de culto inextinguible a las esencias jurídicas de la patria*¹³.

Por su parte, Pons se encargó de la contestación a su amigo y compañero Félix Llanos y Torriglia¹⁴, quien ya pertenecía a la Real Academia de

¹¹ Para costear la impresión de su discurso de ingreso, solicitó y recibió una ayuda de 1.000 pesetas del Congreso de los Diputados.

¹² Además de Pons, fueron académicos de mérito con discurso de ingreso Diego M.^a Crehuet y del Amo y Félix Llanos y Torriglia.

¹³ *Op. cit.*, p. 11.

¹⁴ LLANOS TORRIGLIA, F.: El dominio de lo impalpable: Perspectivas jurídicas de la aeronáutica y la tele-transmisión; discurso leído en el acto de su recepción en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, y contestación de D. Adolfo Pons (Madrid, 1926).

la Historia desde 1923, y que sería asimismo académico de la Española en 1945.

Como ha quedado señalado, Pons recibió el premio de la Academia por su trabajo sobre Cánovas, personaje político que le atrajo sobremanera y sobre el que nunca dejó de escribir; así, en el acto conmemorativo del centenario de su nacimiento, celebrado también en esta Academia, leyó la conferencia titulada *Cánovas y el derecho público* (Madrid, Tip. de Archivos, 1929. 21 pp.)¹⁵, así como otro discurso al año siguiente, *Cánovas* (Madrid, Tip. de Archivos, 1930. 288 pp.), dentro de un ciclo de conferencias dedicado a los presidentes de la institución¹⁶. En 1930 intervino también en la discusión de la memoria del Sr. Bofarull sobre “La reforma de la Administración local y las mancomunidades provinciales”.

Por otro lado, como secretario de la corporación, se encargó de los resúmenes anuales de actividades y de las memorias referentes al Instituto Libre de Enseñanza de las carreras diplomática y consular y del Centro de Estudios Marroquíes, ubicados ambos en la misma Academia. Más tarde sería miembro de la Comisión de Fomento en los cursos 1921-1922 y 1922-1923, de la de Relaciones Científicas Hispanoamericanas en 1926-1928, de la Sección de Derecho Político, Internacional y Administrativo en los cursos 1931-1932 y 1932-1933, vicepresidente de la Junta de Gobierno entre 1932 y 1936, vocal representante de la Academia en la Junta Provincial del Censo Electoral (1932), miembro del Consejo Académico en el curso 1933-1934 y presidente la Comisión de Gobierno Interior en el curso 1935-1936.

La Junta de Gobierno de junio de 1932 le nombró académico de número en virtud de los estatutos vigentes, y en mayo de 1933 fue elegido Vicepresidente 1.º de la Academia, siendo reelegido en mayo de 1935.

Iniciada la guerra civil, en septiembre de 1936 el gobierno republicano disolvió por decreto todas las Academias, incautándose los bienes de todas ellas y declarando cesantes a los académicos. Por su parte, el gobierno de Franco creó el Instituto de España en diciembre de 1937, convocándose a todas las Academias a reunirse en Salamanca el 6 de enero de 1938. Cada Academia debía prestar juramento de fidelidad al Jefe del Estado y al nuevo régimen, para lo que se envió una invitación a todos los académicos residentes en la zona nacional. Pons acudió como académico de Jurisprudencia y de Ciencias Morales y Políticas, siendo posteriormente depurado de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 22 de noviembre de 1938 del Ministerio de Educación Nacional, y nombrado presidente interino de la Academia de Jurisprudencia según esa misma Orden. Cabe destacar que Pons y Umbert, junto a otros veintiún juristas y académicos, fue uno de los designados por el Ministerio de Gobernación que el 21 de diciembre de 1938 elaboraron el “Dictamen sobre la ilegitimidad de los poderes actuan-

¹⁵ Este trabajo fue también publicado en el Boletín de Real Academia de la Historia, tomo XCIV, cuad. I, enero-marzo 1929, pp. 173-189.

¹⁶ Publicado en el Boletín de Real Academia de la Historia, tomo XCVIII, cuad. I, enero-marzo 1931, pp. 122-322.

tes el 18 de julio de 1936”¹⁷, a fin de “... demostrar al mundo que los órganos y personas que en 18 de Julio de 1936 detentaban el Poder adolecían de tales vicios de ilegitimidad en sus títulos y en el ejercicio de los mismos que, al alzarse contra ellos el Ejército y el pueblo, no realizaron ningún acto de rebelión contra la autoridad ni contra la Ley”¹⁸.

El 3 de febrero de 1940 se inauguró el curso 1939-1940 en la Academia de Jurisprudencia con Pons y Umbert como presidente interino; tras hacer un repaso de los caídos en la guerra, se leyó un resumen del último curso prebérico y Pons leyó un discurso en memoria de Calvo Sotelo, titulado *La opinión pública y el criterio histórico. Significación de José Calvo Sotelo* (Madrid: Imp. de Galo Sáez, 1940. 110 pp.) En dicho discurso, recordó las palabras de Calvo Sotelo cuando este tomó posesión de su cargo de presidente de la institución en 1935, y destacó sus intervenciones en la vida académica y en el Parlamento; a continuación, informó de que el primer acuerdo de la corporación había sido nombrar a Franco presidente honorario. Finalmente, en mayo de 1940, Felipe Clemente de Diego fue elegido presidente de la Academia y Pons pasó a ser miembro de la Ponencia de reforma de las Constituciones, el que sería su último cargo académico.

IV. PONS Y UMBERT EN LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

En cuanto a su paso por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Adolfo Pons y Umbert fue un personaje atípico entre los académicos de su tiempo, ya que la mayoría fueron políticos, juristas o catedráticos de universidad. En esta Academia, la medalla n.º 25 estaba vacante por el fallecimiento de Rafael M.^a de Labra, y en un principio había sido elegido para ocuparla el filósofo José Ortega y Gasset en abril de 1918, quien, si bien presentó su discurso de ingreso, no tomó posesión de su plaza en el tiempo señalado por los Estatutos, por lo que la Academia la declaró de nuevo vacante el 16 de junio de 1920.

Pons y Umbert fue entonces propuesto para esta medalla por los académicos Antonio López Muñoz, Rafael de Ureña, Amós Salvador, Julio Puyol y Adolfo Bonilla¹⁹, resultando elegido el 6 de julio de 1920. Su ingreso en la Academia se produjo el 16 de enero de 1921, donde leyó un discurso titulado *La crisis del régimen parlamentario (Concepto del legislador)*²⁰, corriendo la contestación a cargo de su viejo amigo Adolfo Bonilla y San Martín.

¹⁷ Otros académicos firmantes del dictamen fueron el conde de Romanones, Antonio Goicoechea, Salvador Bermúdez de Castro, José Manuel Pedregal, José Gascón y Marín, Joaquín Fernández Prida y Eduardo Aunós.

¹⁸ BOE de 22 de diciembre de 1938.

¹⁹ Expediente del Excmo. Sr. D. Adolfo Pons y Umbert. Archivo de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, C.^a 70.

²⁰ En “Discursos de recepción y de contestación leídos ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas”, t. XIV (junio 1920-noviembre 1921), Madrid, Jaime Ratés, 1924, pp. 339-407.

Ese mismo año ingresaron como académicos los señores Severino Aznar y Embid, Gabino Bugallal, Antonio Royo Villanova y Joaquín Ruiz Jiménez.

Su discurso sigue la pauta de otros muchos trabajos leídos en la Academia sobre la crisis del parlamentarismo. Ya en 1905 el ministro Pío Gullón ingresaba con un discurso titulado *Crisis contemporánea del régimen parlamentario* (1905); Antonio García Alix hacía lo mismo con su discurso *Función del Rey en el régimen constitucional y parlamentario* (1910); el político onubense Manuel Burgos y Mazo se hacía igualmente eco de las críticas contra el sistema de la Restauración en su discurso *El ciclo de las sociedades políticas: formación, conservación y disolución* (1918), así como José Manuel Pedregal con su discurso *La prerrogativa regia y la reforma constitucional* (1919). Poco antes de la disolución de las Cortes, ingresaba Rafael Sánchez Guerra con un discurso sobre el mismo asunto *La crisis del régimen parlamentario en España: La Opinión y los partidos* (1923), y Miguel Villanueva y Gómez hacía lo propio años más tarde con un trabajo titulado *Régimen representativo y parlamentario* (1929). Como se puede observar, la crisis del parlamentarismo fue un tema recurrente en los discursos de ingreso en la Academia.

Pons y Umbert dio una nueva lectura al mismo problema, atribuyendo la gravedad de la crisis a la irresponsabilidad permanente y al triunfo de las oligarquías, todo ello en el contexto de un sistema donde las Cortes se habían convertido en representación del cacicazgo y, sometidas al poder ejecutivo, no cumplían su función. El problema capital era la designación de unos legisladores capaces. Después de analizar la legislación francesa y española sobre el electorado, opina el nuevo académico que el problema de la representación está por resolver, esto es, ¿qué tipo de sufragio debe adoptarse? Los gobernantes hacen y deshacen a su antojo, pero miran más por el bien de sus clientelas que por el bien general. El legislador debe ser representante, gobernante y reformador.

Concluye el nuevo académico mostrando su deseo y esperanza de que los legisladores parlamentarios sean ciudadanos libres y capaces, designados por los partidos y votados por los electores capaces y libres, para que en nombre de la sociedad representada en el parlamento, defiendan los intereses de la nación, procuren a través de reformas legales las mejoras factibles en lo moral, material y jurídico, y controlen imparcialmente la actuación de los poderes constituidos.

En junio de 1923 ingresaba en la Academia su amigo y compañero de estudios en la Facultad de Derecho Antonio Goicoechea y Cosculluela (1876-1953), diputado y senador, ministro de Gobernación con Maura, y también académico de Jurisprudencia y Legislación, encargándose Pons del discurso de contestación²¹. Posteriormente, Goicoechea ocuparía las presidencias la Academia de Jurisprudencia y legislación de 1932 a 1934, y de la Ciencias Morales y Políticas entre 1939 y 1953.

²¹ GOICOECHEA, A.: El problema de las limitaciones de soberanía en el derecho público contemporáneo; discurso leído en el acto de su recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación de D. Adolfo Pons y Umbert, académico de número, el día 24 de junio de 1923. Madrid, Blass, 1923.

Sobre su amigo Adolfo Bonilla (1875-1926), también antiguo compañero de estudios y de Academia, escribió, a modo de necrológica, *Adolfo Bonilla, estudiante: referencias de la vida universitaria* (Madrid, Tip. de la Revista de Archivos, 1927. 15 pp.) Ese mismo año participó en el Congreso de Cádiz de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias, donde presentó su trabajo *Educación política* (Madrid, 1927, 18 pp.)

Durante la dictadura de Primo de Rivera, muchos académicos expresaron su desacuerdo con el nuevo régimen, y las relaciones entre este y la Academia fueron bastante frías. Como muestra, cabe resaltar que en 1927 Pons y Umbert fue encargado por la Academia para informar acerca del mérito de dos obras benévolas y justificativas de la política de Primo de Rivera, presentadas con el objetivo de lograr alguna ayuda oficial²², pero el académico emitió un informe totalmente negativo sobre las mismas, aprobado por la Academia, en el que los calificaba de *trabajos ambos que no reúnen las condiciones de mérito ni de utilidad que aconseja la adquisición de ejemplares por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes con destino a las bibliotecas públicas*²³. En cambio, en julio de 1928, la Asamblea Nacional decidió otorgarle una gratificación extraordinaria para demostrarle *el verdadero aprecio que le merece la inteligente y laboriosa cooperación que ha venido prestando hasta el presente a los trabajos encomendados a las secciones 1.ª y 6.ª de esta Asamblea...*

Por otro lado, en 1926 se estableció por Real Orden la celebración de la fiesta del Libro para conmemorar el nacimiento de Miguel de Cervantes. Era una ocasión de solemnidades académicas, y el primer discurso a tal efecto pronunciado en la Academia corrió a cargo de Álvaro López Núñez²⁴. En sucesivos años disertaron sobre ello los académicos Luis Redonet y Eduardo Sanz y Escartín, pero a partir de 1929 se decidió celebrar una sesión conjunta de todas las Academias. Fue entonces el turno de Pons y Umbert, designado por la de Ciencias Morales y Políticas para el discurso de 1933, que tituló *Lecturas constitucionales en la España del siglo XIX* (Madrid, Gráfica Mundial, 1933. 96 pp.), y que fue leído ante miembros de todas las Academias reunidos en el local de la de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

Es este un discurso más político que bibliográfico, a tono con su condición de profesional de las Cortes, en donde hace un estudio de todas las constituciones del siglo XIX, a las que engloba bajo el término “Libro Constitucional”, y que considera “... el gran hecho histórico de nuestra política en el siglo XIX. A su lectura ofrendaron los españoles muchas energías, muchos sacrificios y muchas esperanzas”²⁵. De todas ellas estudia su origen, proceso de aprobación y aplicación, y sus resultados. Es además una buena muestra del

²² Se trataba de los libros *Dos años de Directorio Militar: manifestos, disposiciones oficiales, cartas, discursos, órdenes generales al ejército...*, obra recopilada por el MARQUÉS DE CASA RAMOS y el CONDE DE LA MORALEDA (Madrid, Reus, 1926) y *Los sembradores del bien: España con el Directorio*, de LUIS LARRAÑAGA (Madrid, Imp. de Antonio Marzo, 1926).

²³ Archivo de la RACM, Libro de Actas núm. 21 (1924-1931), sesión del 21 de junio de 1927, p. 151.

²⁴ LÓPEZ NÚÑEZ, A.: Comentarios a la Fiesta del Libro, en “Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas”, t. XI (1926), pp. 263-285.

²⁵ *Lecturas constitucionales...*, p. 96.

ideario político del autor, alejado de cualquier extremo, lamentándose de que no fuera posible un tranquilo y fructífero desarrollo constitucional a lo largo del XIX, hasta que en 1876 vinieron a converger todas las tendencias políticas y fue posible una Constitución duradera.

Pons y Umbert fue un gran asiduo a las sesiones de la Academia, pues a lo largo de los 24 años que fue académico se le contabilizaron 660 asistencias, y colaboró gustosamente con los encargos de la misma; así, en el curso 1931-1932, junto al académico Álvaro López Núñez fue designado para acudir como delegado al Congreso Hispanoamericano de Cinematografía, celebrado entre el 2 y el 12 de octubre de 1931, un proyecto pionero de colaboración cinematográfica entre España y las repúblicas sudamericanas. Durante esos años, por otro lado, Pons avaló con su firma la candidatura de dos futuros académicos: Eloy Bullón, y Antonio Zozaya, ambos elegidos en octubre de 1934.

En 1934 la Academia inició la publicación de los Anales, tras cesar la publicación de las Memorias y los Extractos de Discusiones unos años antes; en ellos publicó Pons su trabajo sobre *La "coalición de la dignidad" y su tiempo: Notas de un archivo parlamentario*²⁶, que es una buena muestra de su faceta de historiador parlamentario y perfecto conocedor del archivo del Congreso. Se trata de un suceso que tuvo mucha repercusión en su época: en diciembre de 1879 cayó el gobierno de Martínez-Campos debido a la división de los conservadores en relación a la política colonial; Cánovas del Castillo formó un nuevo gobierno, y durante un debate en el Congreso en el que Cánovas quería hablar de las Antillas y el diputado Linares Rivas de la reciente crisis ministerial, el presidente abandonó la Cámara enérgicamente una vez terminada su réplica, poniéndose el sombrero de manera displicente, acto que los partidos de las minorías consideraron un desaire, por lo que se agruparon en la llamada "coalición de la dignidad" y decidieron no participar en las deliberaciones de Cortes²⁷, en un momento en que se tenían que debatir y votar importantes asuntos, como la abolición de la esclavitud en Cuba. Cerca de setenta diputados, entre ellos Alonso Martínez, Sagasta y el marqués de la Vega de Armijo, se reunieron para pedir explicaciones al Gobierno y exigirle la debida cortesía parlamentaria. El asunto mereció incluso un comentario en la *Revue de Deux Mondes*²⁸. Finalmente, tuvo que ser un parlamentario y político de gran prestigio, José de Posada Herrera, quien interviniese a finales de enero de 1880, con un espléndido discurso en el Congreso, para resolver el conflicto. Pons y Umbert hace un completo estudio histórico y político de ese momento, usando como fuentes los Diarios de Sesiones y la prensa de la época.

²⁶ Anales de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, tomo I, cuad. 3.º (enero-marzo 1935), pp. 39-72, cuad. 4.º (abril-junio 1935), pp. 209-220, cuad. 5.º (julio-septiembre 1935), pp. 407-442 y cuad. 6.º (octubre-diciembre 1935), pp. 549-584.

²⁷ VARELA ORTEGA, J.: Los amigos políticos: Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1890), Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 169.

²⁸ G. VALBERT: Les nouvelles pratiques parlementaires, en *Revue de Deux Mondes*, t. XXXVII (enero de 1880), pp. 213 y ss.

Durante la II República la Academia fue un centro de discusiones tolerante y abierto a muy diversas tendencias; la última sesión antes de la guerra se celebró el 30 de junio, figurando Pons y Umbert entre los asistentes.

Con la reorganización de las Academias y la vuelta a la normalidad tras la guerra civil, la Academia decidió agrupar a sus miembros en cuatro secciones: ciencias filosófico-morales, ciencias políticas, ciencias sociales y ciencias económicas. Pons y Umbert quedó adscrito a la de ciencias políticas. Aún tuvo tiempo para avalar otra candidatura, en este caso la del penalista Eugenio Cuello Calón, en 1944, quien también ingresaría en Jurisprudencia en 1951.

Su último trabajo, publicado en el periódico ABC, se tituló *Constitución y Fuero* (16 y 25 de agosto de 1945), donde el autor siguió haciendo gala de su amplio conocimiento de la historia parlamentaria.

Adolfo Pons y Umbert falleció en Madrid el 7 de septiembre de 1945, siendo enterrado en el cementerio de la Sacramental de San Lorenzo. Estaba casado con Josefa Negrevernís Lasala, con quien tuvo tres hijos. Estaba en posesión de la Cruz de la Orden de Alfonso X el Sabio, y fue igualmente académico correspondiente de otras corporaciones, como la Real Academia de Buenas Letras de Barcelona en 1908 y de la Real Academia Sevillana de Buenas Letras en 1923. Asimismo, fue nombrado numerario de la Real Academia Hispanoamericana de Ciencias y Artes de Cádiz en 1918.

Ese año de 1945 fue fatídico para esta Academia, pues perdió nada menos que a cinco de sus miembros, además de Pons: Salvador Bermúdez de Castro (marqués de Lema), Rafael Marín Lázaro, Felipe Clemente de Diego y Luis Marichalar y Monreal (vizconde de Eza). Para ocupar la plaza de Pons y Umbert fue elegido Nicolás Pérez Serrano.

La igualdad en el Estado Social después de la gran recesión¹

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. PERFILES DEL ESTADO SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.—III. LA IGUALDAD Y EL ESTADO SOCIAL.—3.1. Derecho fundamental de carácter formal a la igualdad en el artículo 14.—3.2. La igualdad formal del artículo 14, puede desdoblarse conforme a la doctrina y la jurisprudencia del TC en tres perspectivas.—IV. CRISIS DEL ESTADO SOCIAL.—V. EL PRECEDENTE DE PORTUGAL EN EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE.—VI. REFLEXIONES SOBRE LA VIABILIDAD DEL ESTADO SOCIAL.— 6.1. La reformulación del concepto de servicios públicos esenciales.—VII. EPÍLOGO.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El presente trabajo, producto de la Comunicación presentada al Congreso Internacional sobre “los Retos del Principio de Igualdad en el Estado Social y Democrático de Derecho” celebrado en Las Palmas de Gran Canaria en Octubre de 2013, constituye una reflexión sobre el alcance que el principio constitucional de la igualdad material, como garantía y objetivo del Estado Social definido en la Constitución de 1978, se ha visto amenazado por la gran recesión que padecemos desde 2008. Así como las contradicciones que pueden producirse en España, como ya ha sucedido en Portugal, entre las medidas de ajuste impuestas por los organismos internacionales que facilitan la financiación necesaria para salir de la crisis y el control de la constitucionalidad de las mismas con el parámetro del umbral mínimo de calidad de los servicios públicos, exigido por nuestro texto constitucional y el derecho comunitario europeo y, por último, unas propuestas, a someter a debate, de medidas que pudieran servir como alternativa,

* Profesor Titular de Derecho Constitucional en la ULL.

¹ Así ha denominado acertadamente a la actual crisis económica Díez J. C., “Hay vida después de la crisis”. Ed. Plaza y Janés 2013.

para seguir ajustando en los sectores más rápidos y fáciles, para el poder político, con el fin de poder continuar manteniendo un Estado Social sostenible y financiable.

PALABRAS CLAVE: Igualdad material, Estado Social, crisis, gran recesión, servicios públicos esenciales.

ABSTRACT

The present communication is a reflection on the extent to which the constitutional principle of material equality as collateral and purpose of the rule of Social State defined in the Constitution of 1978, has been threatened by the great recession we are suffering since 2008. The contradictions that can occur in Spain, as has happened in Portugal, between the adjustment measures imposed by international agencies that provide funding to overcome the crisis and control of the constitutionality of the same with the threshold parameter quality of public services required by our Constitution and EU law, and finally, proposals to be submitted to debate measures that could serve as an alternative, to continue to adjust in the most quick and easy, for the political power in order to continue maintaining a sustainable and fundable Social State.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado Social de Derecho como producto del constitucionalismo de entreguerras, implantado con carácter general en la Europa occidental a partir de la finalización de la segunda guerra mundial y, en concreto en nuestra nación, por medio de la Constitución de 1978, debemos convenir que ha entrado en un radical desfallecimiento, que se venía avizorando por la doctrina desde hace años, pero que la gran recesión ha precipitado respecto a la efectiva atención de los poderes públicos a los servicios públicos, intervenciones públicas en la economía, así como aquellas políticas sociales que han venido identificándose con el estándar de calidad de vida y prestaciones del Estado del Bienestar.

El Estado Social en las democracias occidentales europeas, no fue producto ni aspiración de ninguna utopía revolucionaria, sino el pragmático decurso del capitalismo liberal hacia una sociedad más justa e igualitaria en oportunidades y sufragadora de las necesidades básica de los ciudadanos según el estándar de calidad de vida autoimpuesto por esas sociedades, como reacción a la revolución rusa y al reparto de Europa en áreas de influencia de la post segunda guerra mundial. Como expresa Balaguer Callejón², es el producto afortunado —para los ciudadanos de Europa occidental, frente a los europeos del Este, que han tenido que sufrir cuarenta años de dictadura

² BALAGUER CALLEJÓN, F. “El Estado Social y Democrático de Derecho. Significado, Alcance y vinculación de la clausula del Estado Social”, en *Comentario a la Constitución Socio-económica de España*, Ed. Comares 2002, p. 89 y ss.

comunista— de la síntesis consensuada entre los grupos que propugnaban la transformación social y los que defendían la limitación de la actividad estatal.

II. PERFILES DEL ESTADO SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Los derechos económicos, sociales y culturales conforman, junto con las libertades públicas, los dos polos sobre los que gira el entero sistema de los derechos fundamentales en las Constituciones democráticas posteriores a la de Weimar. Estos derechos se dirigen a explicitar las exigencias de los valores de la igualdad y de la solidaridad, de igual modo que las libertades públicas concretan y desarrollan los valores de la libertad y la dignidad humana.

Los derechos sociales³ en su acepción estricta —en la acepción amplia esta denominación se utiliza como sinónimo de los derechos económicos, sociales y culturales— se refiere a aquellos derechos fundamentales dirigidos a tutelar al ser humano en su condición de eslabón más débil del sistema económico, garantizarle una procura mínima existencial o mínimo nivel de vida ciudadano y promover su desarrollo armónico y sostenible en todos los órdenes, velando por la cohesión social o incluso en algunos casos para impedir los riesgos de exclusión social.

Surgen en el tránsito del Estado Liberal al Estado Social de Derecho, en este los poderes públicos asumen la responsabilidad de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos, las prestaciones y servicios públicos adecuados para satisfacer sus mínimas necesidades vitales, es decir, velan por lo que la doctrina germana ha calificado de “procura existencial” (asistencia frente al paro, la enfermedad, la falta de vivienda o la degradación del medio ambiente). De ahí que se le haya denominado de varias formas como Estado asistencial o de providencia, prestacional y desde el campo de la economía como Estado de bienestar (Welfare State). Estas actividades proclamadas en los textos constitucionales han sido el fruto histórico de un largo y trabajoso proceso de adaptación del estado liberal a las reivindicaciones sociales en las constituciones de entreguerras (Constitución mexicana de 1917 en el ámbito americano y por la de Weimar en 1919), pero con carácter definitivo en las posteriores a la Segunda Guerra Mundial la mayor parte de los textos fundamentales suelen contener una serie de normas relativas a la ordenación constitucional del sistema económico.

En España, además de cómo valor superior en el artículo 1.1 de la Constitución, los elementos del Estado Social se encuentran en los artículos 6, 7 así como el 9, el 10 y en el conjunto de los derechos económicos

³ Que hay que diferenciar de las garantías institucionales, como instituciones organizativas o jurídicas definitorias del Estado Social según MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “*Los Derechos sociales*” en *Bases del conocimiento jurídico, Derecho Constitucional III*, IUSTEL.

y sociales del Título I de la misma, en especial en su Capítulo III, pero no solo en él como se verá.

En efecto, los derechos sociales se hallan diseminados, además de en los distintos capítulos y secciones del Título I, en otros preceptos de la Constitución, por lo que su ámbito no coincide exactamente con él “*De los principios rectores de la política social y económica*” del Capítulo III, si bien el núcleo fundamental de nuestro catálogo de derechos sociales se halla en dicho Capítulo.

Debemos diferenciar, porque frecuentemente aparecen confundidos, los derechos económicos, la denominada Constitución Económica, de los Derechos Sociales; aunque estos, desde luego, están imbricados a aquellos, pues son consecuencia del modelo diseñado por dicha Constitución.

El modelo económico de la Constitución Española,⁴ está constituido, en suma, por el juego articulado del Preámbulo cuando se refiere al objetivo de un “*orden económico justo*” y los siguientes preceptos: artículos 1.1, 33, 38 y 51 que como principio constitucional y derechos fundamentales de libertad⁵ anudan la democracia al sistema de libre mercado y por ende de libre empresa y por el otro los preceptos que habilitan la intervención pública en el decurso de aquellas libertades, en nombre del Estado Social, como los artículos 9, 128 y 131. Todos ellos articulan un modelo flexible que, respetando la libertad de empresa y la propiedad privada, permite la intervención pública para la satisfacción de los intereses generales con el fin de alcanzar los valores del artículo 1 y los objetivos del artículo 9 de alcanzar la igualdad material, mediante la reserva al sector público, la planificación, la ordenación, regulación o la intervención-control de los diversos sectores de la economía. Como dice Guillén Caramés⁶, la Constitución Económica, se asienta sobre el principio de competencia económica en el mercado. Es un derecho fundamental económico-social y al tiempo una garantía institucional que protege el modelo frente a inmisiones y perversiones del mismo. Ya frente a intervenciones desproporcionadas de los poderes públicos en los sectores económicos que anulen a la iniciativa privada, ya en la entrada de las empresas públicas a competir en el mercado en condiciones preferentes a las de iniciativa privada pervirtiendo el libre mercado. En todo caso, ha de respetarse el núcleo duro (Guillén) o contenido esencial del modelo, que puede definirse como la libertad de acceso al mercado, la libertad de ejercicio en él y la libertad de cesación en el mercado en aquellos sectores en los que la iniciativa privada crea mercado, sin perjuicio de la necesaria ordenación del mismo desde el Estado.

⁴ La STC 1/1982 de 28 de enero, la define como el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica.

⁵ Aunque el derecho de propiedad, como hemos subrayado antes, está constreñido por un condicionamiento del ejercicio de su contenido de un modo social, o mejor dicho, condicionado por los intereses generales. El paradigma de ello es el completo sistema normativo del planeamiento urbanístico.

⁶ GUILLÉN CARAMÉS, *Reflexiones críticas acerca de la intervención de las autoridades de la competencia en el procedimiento de concesión de licencia comercial*, en REDA núm. 143 p. 389.

Este modelo de economía de mercado inserta en la Europa occidental capitalista, se complementa, armónica y coherentemente, con la constitucionalización de los denominados derechos sociales, que si bien en la génesis y una primera etapa del desarrollo constitucional se consideran únicamente mandatos al legislador para la corrección puntual de las disfunciones del libre mercado, en el devenir de la consolidación y progreso del estado del bienestar, se han ido tornando en verdaderos derechos subjetivos exigibles y garantizados en su vinculatoriedad para el legislador ordinario, incluso en algunos casos por los Tribunales.

En las ponencias y comunicaciones del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España⁷, la doctrina científica ha constatado el avance en la concepción del carácter de derechos fundamentales y la vinculatoriedad de los derechos sociales. En este sentido, aquel mandato al legislador no es incondicionado, ni en el contenido ni en el tiempo ni en la forma, pues como expresó el profesor Cascajo Castro⁸ en la conferencia inaugural de dicho Congreso, la constitucionalización del Estado Social impide al legislador disponer autónomamente, sin límite, de la configuración legal de los citados derechos. Es más, penaliza con la inconstitucionalidad, la omisión legislativa absoluta o relativa del desarrollo legislativo de los mandatos constitucionales, como ha expresado Tajadura Tejada⁹.

En consecuencia el modelo económico se completa con la vertiente social constituido por el mandato constitucional a los poderes públicos para que, sobre la base de los artículos citados antes del Título Preliminar (1.1¹⁰, 9, 10), promuevan las *“condiciones favorables para el progreso social y económico, y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica (art. 40.1).*

Como expresa Martínez Sospedra¹¹ los derechos sociales se caracterizan por: i) entrañar para el Estado obligaciones de hacer que integran el núcleo esencial del derecho mismo; ii) dichas obligaciones pueden consistir en el desempeño de tareas públicas (la intervención en la economía), la prestación de servicios públicos (sanidad, educación), o el suministro de bienes (pensiones, dependencia, subvenciones); iii) la centralidad de la prestación pública conlleva que el derecho social pueda atraer a su seno opciones organizativas (la Seguridad Social) y por último iv) los derechos sociales gozan de virtualidad limitante de los derechos de autonomía por la voluntad del Estado Social de usar de la acción pública para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas (discriminación positiva).

⁷ Actas del IX Congreso de la ACE sobre los derechos sociales de febrero de 2010, publicada en Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2011.

⁸ *Op. cit.* Actas, p. 23.

⁹ TAJADURA TEJADA, J. *“crisis del estado social y justicia constitucional”*, pp. 80 y ss., en I Foro Andalúz de los Derechos Sociales. Los Derechos Sociales en el S. XXI, dir. M. Terol Becerra, Ed. tirant lo Blanch. 2009.

¹⁰ TENORIO PEDRO en, *“El TC, la cláusula del Estado Social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno”* (Actas del IX Congreso ACE, 2011) para el que el artículo 1.1 tiene gran relevancia pues es un principio de primer orden que impregna todo el texto constitucional.

¹¹ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *op. cit.* *“Los Derechos sociales”*.

Como se avanzó antes, los derechos sociales, se encuentran repartidos¹² entre los derechos fundamentales (Sección 1.^a del Cap. II, Tit. I), los derechos constitucionales no fundamentales (Sección 2.^a) y los principios rectores (Capítulo III), en la clasificación clásica en orden a sus garantías y protección jurisdiccional, enunciada por Tenorio y que suscribimos. No obstante alguno de ellos, como el medio ambiente, ha sido elevado de categoría a derecho fundamental de protección reforzada por la jurisprudencia del TEDH al vincularlo a la intimidad e integridad física y psíquica (STE-HH de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra y posteriores).

En una clasificación convencional, de dicho modelo, podemos ordenar los derechos sociales de la siguiente forma:

A) Se reconocen una serie de derechos sociales, de marcada significación laboral:

- Se garantiza la libertad de sindicación (art. 28.1).
- se reconoce expresamente también a los sindicatos su protagonismo en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores (art. 7).
- Ampara el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses (art. 28.2) y la posibilidad de los trabajadores de adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37.2).
- Se garantiza el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y los empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios (art. 37.1).
- Se consagra el derecho y el deber al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a una remuneración suficiente (art. 35.1), los poderes públicos se comprometen a fomentar una política orientada al pleno empleo (art. 40.1).
- Se garantiza el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social (art. 41), la seguridad e higiene en el trabajo, la limitación de la jornada laboral, y las vacaciones retribuidas (art. 40.2).
- Se compromete a los poderes públicos a promover la participación de los trabajadores en las empresas, a fomentar las sociedades cooperativas, así como a facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción (art. 129.2).

B) Junto a estos derechos sociales, nuestra Ley superior reconoce otros de calidad de vida de las personas: derecho a la protección de la salud (art. 43), la atención de los ciudadanos durante la tercera edad (art. 50) y la defensa de la salud de los consumidores (art. 51), defensa de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45).

¹² El derecho a la educación, los derechos de huelga y sindicación en la sección 1.^a, el derecho al trabajo, la negociación colectiva y al conflicto colectivo en la Sección 2.^a.

- C) Otros ejemplos de derechos sociales relacionados con el modelo económico, son el artículo 129.2 que encomienda a los poderes públicos promover la participación de los trabajadores y el establecimiento de *“los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”*. Los poderes públicos son también impelidos constitucionalmente a *“velar por la utilización racional de todos los recursos naturales”* (art. 45.2), a garantizar la conservación del patrimonio histórico-artístico (art. 46) a promover la efectividad del derecho a la vivienda *“regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”* (art. 47).
- D) Un bloque de artículos dirigidos a la tutela de los derechos culturales constituido por el conjunto de normas tendentes a garantizar el pleno desarrollo de la personalidad (art. 10); este es el fin asignado a la educación, junto con el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales (art. 27.2).
- E) Los derechos culturales tendentes a preservar e impulsar la identidad histórica y cultural de la Nación Española y de los pueblos que la integran, así en el artículo 3.3 se dice que las distintas modalidades lingüísticas serán objeto de especial respeto y protección. Podríamos incluir entre los anteriores también a los derechos culturales o la necesidad de reconocer una serie de situaciones subjetivas en el terreno de la educación y de la cultura constituye un presupuesto básico en la formación del Estado social y democrático del Derecho, ya que no puede darse un ejercicio de la libertad y un funcionamiento efectivo de la democracia sin un sustrato educativo y cultural que los cimiente, pues cualquier forma de progreso exige la difusión de la cultura. Ya en el Preámbulo La Constitución proclama la voluntad de la nación de *“promover el progreso de la cultura”*.
- F) En el artículo 27 la educación aparece proclamada como un derecho de todos, garantizado por los poderes públicos mediante una programación general de la enseñanza, libertad de creación de centros docentes, la enseñanza básica gratuita, no sólo es un derecho sino también un deber cívico, la intervención de los padres, profesores y en su caso los alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, proclamación del principio de la autonomía de las Universidades. Referencia también a la educación sanitaria y la educación física (art. 51.2), reconocimiento del derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20.1 b) y a la libertad de cátedra (art. 20.1 c) y el derecho de acceso a la cultura (art. 44.1), el derecho a la información como derecho cultural.

Resulta interesante también, la clasificación propuesta por Martínez Sospedra¹³ con fundamento en la diferencia entre garantías institucionales, Derechos en sentido estricto y de defensa de las capas sociales más desfavorecidas:

¹³ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *op. cit.* “Los Derechos sociales”.

- A) Garantías institucionales:
 - a) Enseñanza obligatoria. Programación del sistema de enseñanza.
 - b) Autonomía Universitaria.
 - c) Propiedad-institución (con las accesorias de interdicción de la confiscación y restricción de la expropiación).
 - d) Colegios Profesionales.
 - e) Economía de mercado.
 - f) Familia-institución.
 - g) Sistema público y principal de Seguridad Social.
 - h) Servicios sociales.
 - i) Organizaciones profesionales.
- B) Derechos
 - a) Derechos de tarea:
 - 1. Derecho a la educación y derechos conexos: al tipo de educación y a la participación en la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.
 - 2. Derecho al trabajo y derechos conexos: a la promoción, a las vacaciones, al preaviso, a la no discriminación y a la protección frente al desempleo.
 - 3. Derechos de la familia: al acceso y libertad de matrimonio, a la igualdad en la filiación, a la protección de la institución.
 - 4. Derechos de la procura existencial: derechos a ser sostenido por la propia familia, a la asistencia frente a la necesidad, a la protección de la salud, a la vivienda digna, a la protección frente a la minusvalía y a las pensiones en la tercera edad.
 - b) Derechos de defensa de clase:
 - 1. Derecho a la sindicación.
 - 2. Derecho a la contratación y negociación colectiva.
 - 3. Derecho de huelga para la defensa de sus intereses.
 - 4. Derecho a las medidas de conflicto colectivo.
 - 5. Derecho a participar en la gestión empresarial.
 - 6. Derecho al acceso a la propiedad.
 - c) Derechos de la ordenación económica.
 - 1. Derecho a la propiedad, la herencia y la fundación.
 - 2. Libertad de empresa.
 - 3. Libertad de trabajo y profesión.

Pero además es un hecho manifiesto que, en nuestro tiempo, el Estado no sólo interviene en el orden económico mediante instrumentos legislativos y administrativos, sino también mediante la acción estrictamente económica directa, posee empresas bajo una y otra forma jurídica, absorbe una parte considerable del Producto Nacional Bruto a través de impuestos y de cotizaciones sociales, que a su vez, procede a distribuir.

En suma, la definición misma del Estado como Estado social, significa añadir a las funciones estatales tradicionales, las destinadas a crear las condiciones vitales que ni el individuo ni los grupos pueden asegurar por sí mismos, o derecho social fundamental a un mínimo vital digno¹⁴ lo que implica ciertas legítimas intervenciones del Estado en el orden económico¹⁵. Pero aparte de las intervenciones implícitas en la idea del Estado social, la Constitución contiene algunos preceptos destinados a concretizarlo, preceptos que designan a los poderes públicos ciertas funciones, como el artículo 9.2 que encomienda a los poderes públicos “*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean efectivas*”, o el artículo 47 que establece que “*todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*” y para ello los poderes públicos regularán la utilización del suelo “*de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*”.

III. LA IGUALDAD Y EL ESTADO SOCIAL

Uno de los pilares básicos del núcleo sustancial del Estado Social y por lo tanto de los derechos sociales se encuentra en el principio de igualdad, tanto formal (art. 14) como material (art. 9.2), existiendo una confluencia entre la exigencia de no discriminación del artículo 14 a favor de la realización de la igualdad material del 9.2¹⁶.

Toda la amplia batería de obligaciones y garantías de actividad prestacional que la Constitución Social impone a los poderes públicos no tiene la cláusula de irreversibilidad¹⁷ salvo los expresamente designados por el legislador (sistema de seguridad social adecuado, limitación de la jornada laboral, o vacaciones), pero en todo caso, lo que si exige la Constitución es que ha de ser aplicado con observancia del principio de igualdad, pero dicho derecho fundamental relacional y horizontal¹⁸, tiene diversas acepcio-

¹⁴ TENORIO, *op. cit.*, p. 272.

¹⁵ "PAREJO ALFONSO, L. 1985: Citando a T. SCHILLER, el Estado Social es expresión del conjunto de acciones de intervención social del Estado y como situación social de bienestar. "Estado Social de Derecho y Administración Pública". Civitas 1985, p. 31.

¹⁶ BALAGUER CALLEJÓN, *op. cit.*, 2002, p. 103.

¹⁷ Para TENORIO, la jurisprudencia del TC no considera irreversibles las conquistas sociales si no están expresadas en la CE.

¹⁸ Destaca TORRES DEL MORAL, A, *Principios de Derecho Constitucional, T. I*, 2004, p. 319 que la igualdad presenta un perfil singular, como derecho judicialmente exigible, ya que el Tribunal Constitucional ha señalado que la Constitución Española reconoce el derecho subjetivo a la igualdad **pero no como derecho autónomo**, existente por sí mismo, sino que su contenido viene establecido respecto de relaciones jurídicas concretas: i) Con lo cual solo podrá ser objeto de recurso de amparo en la medida en que se cuestione si ha sido o no vulnerado en una concreta relación jurídica (pero no puede ser objeto de una violación con carácter general) Se trataría así de un derecho reaccional o impugnatorio. ii) Y así lo da a entender la Constitución Española cuando ubica la igualdad a la cabecera del Cap. II del Tít. I, como presidiendo las dos Secciones que reconocen derechos concretos pero sin incluirla en ninguna de ellas Además (de acuerdo con ello) el artículo 81 excluye a la igualdad de las materias reservadas a Ley Orgánica. y es que carece sencillamente de sentido una ley de la igualdad, i) ésta ha de estar presente en todas las leyes y especialmente en las relativas a derechos fundamentales ii) de modo que cuando el artículo 149.1.1º reserva al poder estatal la regulación de las condiciones

nes en nuestro texto constitucional además de constituir uno de los valores superiores de su Ordenamiento en el artículo 1.1 CE, a saber:

3.1. Derecho fundamental de carácter formal a la igualdad en el artículo 14

Esta cláusula general establece la igualdad de todos los españoles en, ante y en aplicación la ley y prohíbe realizar discriminaciones por razones personales o sociales, configurándola como señalan López Guerra y Espín Templado¹⁹, como el pórtico del Capítulo II del Título I de la Constitución, que recoge los derechos y libertades más vigorosamente protegidos. Es un derecho relacional, debe acompañarse de la violación de otro derecho y horizontal pues es un requisito del ejercicio de todos los demás, con las excepciones y modulaciones del régimen de ordenación infraconstitucional de cada uno de ellos.

Sin embargo, en consonancia con la esencia del modelo de un Estado Social de Derecho, nuestra Constitución ha querido garantizar un mínimo de igualdad material recogiendo en el artículo 9.2 CE.

Por lo tanto estamos ante un Derecho de doble valencia: a) Derecho subjetivo de libertad, de límite de actuación. b) Obligación a los poderes públicos de actuación hacia su consecución. Esto es, un mandato activo de creación y mantenimiento de las condiciones para que sea real y efectiva.

Encontramos asimismo otras concreciones del principio de igualdad material en otros preceptos constitucionales como el artículo 32 Igualdad entre los cónyuges, el artículo 23 igualdad de acceso a cargos y funciones públicas, el 35 igualdad en el trabajo y el 39 igualdad entre los hijos.

Todo lo anterior sin olvidar que de manera transversal, conforme al artículo 139.1 CE *“todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del estado”* y el artículo 149.1.1.º el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos de los españoles en cualquier parte del territorio nacional que debe ser garantizado por el Estado, lo que añade una perspectiva territorial de observancia del derecho que se está demostrando de muy necesaria reconsideración en el devenir desbordado del Estado Autonómico.

3.2. La igualdad formal del artículo 14, puede desdoblarse conforme a la doctrina y la jurisprudencia del TC en tres perspectivas

A) La igualdad en la ley, la acción del poder legislativo y reglamentario, pues la Ley es la misma para todos los ciudadanos, ya que no hay

básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, no está mandando a las Cortes Generales que legislen sobre la igualdad de derechos.

¹⁹ LÓPEZ GUERRA et alii, Lecciones de Derecho constitucional, Vol I, p. 153, Tirant lo Blanch, 8.ª ed. 2010.

estamentos sociales en una sociedad democrática y que en consecuencia, la ley debe tratar a todos por igual. Esta doble exigencia constitucional implica (ciertos rasgos de) *que la ley debe ser universal*, esto es, que su validez alcance a todos los ciudadanos, general, abstracta, duradera o tener vocación de tal²⁰.

B) El segundo carácter es la igualdad ante la ley: esto es, los ciudadanos se encuentran en principio y salvo las excepciones que luego se dirán, en igualdad de condiciones y punto de partida frente a la ley, como principio cardinal del Estado Constitucional primero y del de Derecho después. Esta igualdad primigenia ha de combinarse con la interdicción de la arbitrariedad que consagra el artículo 9.3 de la CE que supone que la ley, como producto que es de los poderes públicos, debe tratar a todos por igual aunque dado que el principio formal de igualdad que hemos apuntado choca con el hecho incontestable de que los ciudadanos y los grupos sociales se hallan, en realidad, en una situación de desigualdad de hecho o de partida, constitucionalmente considerada, el TC ha admitido que el legislador introduzca diferencias de trato pero prohibiendo la discriminación cuando sea arbitraria; esto es, cuando no esté justificada por la situación de los individuos o grupos.

C) El tercer carácter es la igualdad en aplicación de la Ley²¹ que proyecta fundamentalmente su eficacia sobre los poderes públicos, como expresan Alonso García y García Mexía²², esta categoría del derecho de igualdad presenta una proyección eminentemente concreta y sobre todo práctica, en cuanto se centra en el modo como los poderes públicos se enfrentan al principio de igualdad en el ejercicio de sus competencias. Por expresarlo en una fórmula acuñada por Hans Kelsen, se trata de “*aplicar la ley conforme a la ley*”, lo que entronca esta perspectiva del derecho con el principio constitucional del 9.3 interdicción de la arbitrariedad u objetivo de igualdad material y se puede concretar tanto ante órganos del poder ejecutivo como ante pronunciamientos judiciales (STC 144/1988) del mismo órgano judicial.

²⁰ Se trata, en definitiva, de *excluir ab initio las leyes particulares o singulares*, con destinatarios concretos en razón de sus circunstancias personales o sociales. El TC ha señalado que este principio, no es una exigencia incondicional que prohíba toda diferencia, lo que impide es la discriminación injustificada señalando la STC 166/86, de 19 de diciembre, que la ley singular solo será compatible con el derecho de igualdad, cuando la singularidad resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. Y su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta. Es importante, a estos efectos, la jurisprudencia del TC en referencia a las leyes medida o de caso concreto como es el caso en esta CCAA, con la STC 48/2005, de 3 marzo sobre la expropiación de inmuebles para la ampliación del Parlamento de Canarias.

²¹ Para RUBIO LLORENTE, F esta distinción de la igualdad ante la ley es irrelevante, en “La igualdad en la aplicación de la ley”, en L. García Sanmiguel, ed., *El principio de igualdad*, UAH-Dykinson, Madrid, 2000, pp. 47-58.

²² ALONSO GARCÍA, E., GARCÍA MEXÍA, P., “Bases del conocimiento jurídico”, *Derecho Constitucional III*, IUSTEL.

IV. CRISIS DEL ESTADO SOCIAL

Con todo este armazón constitucional nos encontramos con la Gran Recesión que desde el año 2007 ha sometido a nuestra realidad económica y social a una ineludible revisión. Como ya hemos avanzado más atrás la doctrina²³ venía advirtiendo del desfallecimiento del Estado Social ya antes de la gran recesión, por la generalización en la cultura ciudadana de que los poderes públicos deben cada vez más, subsidiar los avatares de la vida de los ciudadanos protegiéndoles de cualquier contingencia, ello ha producido en Europa y en especial la UE una sobrecarga al sistema político que hace que, en caso de una crisis o recesión como la actual, gran parte de su desarrollo sea puesto en cuestión por inviable²⁴. Para Sánchez Ferriz dos efectos de nuestro estado del Bienestar son, lo que denomina el “*ciudadano satisfecho y despreocupado*” y la consecuencia del descontrol y despilfarro del gasto público, forzado por la escalada de las promesas electorales para satisfacer la cada vez más exigente demanda ciudadana de que el Estado resuelva sus problemas.

En el momento de estar inmersos en la Gran Recesión, al igual que otros países europeos de una dimensión parecida al nuestro (Grecia, Italia, Portugal e Irlanda), el modelo de Estado-providencia diseñado por las Constituciones de cada uno de ellos, para un desarrollo continuado y ascendente, ha devenido en imposible de sostener, con la bajada de ingresos públicos y el desfallecimiento de la actividad económica, basada en un modelo de producción que se ha agotado.

Por ello nos encontramos en una contradicción entre los mandatos constitucionales y todo el ordenamiento jurídico que los desarrolla, que impone a los poderes públicos una serie de obligaciones prestacionales, que ha sido interiorizada en la cultura y convivencia ciudadanas con una realidad que hace que los poderes públicos no pueden materialmente afrontar dichas obligaciones legales y compromisos políticos electorales que le ha hecho imposible comprender que el modelo que hasta la fecha disfrutada no es sostenible²⁵. En efecto, la sociedad española, ha sufrido una profunda transformación y desarrollo desde la Transición, pasando de ser un país pobre y subdesarrollado a acercarse a los más desarrollados de la Europa comunitaria, por lo que las nuevas generaciones nacidas y crecidas al calor del Estado Social, desde la década de los 80, no entienden de las estrecheces que sin duda conocieron sus padres y abuelos.

²³ Entre otros autores, SÁNCHEZ FÉRRIZ, R. *El Estado constitucional y su sistema de fuentes*, 3.º Ed. Tirant Lo Blanch 2005, pp. 141 y ss.

²⁴ Como expresa REY MARTÍNEZ, F. *El principio de igualdad en el contexto de la crisis del Estado Social: Diez problemas actuales*. En *Fundamentos núm. 8 La metamorfosis del Estado y del Derecho*. Oviedo 2014: la crisis económico-financiera ha percutido sobre los derechos de igualdad tal y como se venían entendiendo como ideal del estado Social contemporáneo.

²⁵ Para KAGAN ROBERT Taurus 2003 en *Poder y debilidad, Europa y los EE UU en el nuevo orden mundial*, la diferencia de perspectiva de los europeos y los norteamericanos, es que aquellos esperan que el Estado les resuelva sus problemas esenciales y los americanos no.

Este conflicto afecta al principio de igualdad constitucional, tanto como valor superior y como derecho fundamental-garantía y de prestación o mandato a los poderes públicos o igualdad material, piedra angular del estado Social como se ha visto.

Desde la economía se nos advierte que los recursos públicos no alcanzan al desarrollo o ampliación de los servicios públicos y prestaciones económicas en cualquiera de sus formas de fomento o intervención directa, sino el mantenimiento del mismo en los niveles alcanzados.

Asimismo por los poderes públicos se vienen aplicando severas medidas de ajuste del gasto público directamente en sectores de fácil y directa implantación, así como rápido resultado contable en el cómputo del déficit, que no precisan de complejas negociaciones políticas o cambios institucionales profundos.

Por otro sector de la doctrina²⁶ se viene criticando que la crisis del Estado Social por desfallecimiento sea explicada, abordada y resuelta con argumentos economicistas y una política económica de adelgazamiento de las prestaciones del mismo, advirtiendo de una economización de la democracia, imposición de la lógica del cálculo a la lógica de la política. Sin embargo, partiendo que no se puede hacer política social desde la ignorancia de la economía, lo que realmente ha pasado es que, en el caso de los países del sur de Europa y concretamente en España, hemos intentado construir un Estado Social, a imitación de los países escandinavos sin poseer ni la estructura económica ni la cultura, ética pública y responsabilidad fiscal de aquellos. De acuerdo en esto con el profesor Balaguer en España *“el Estado Social nunca fue lo que era”*²⁷, hemos configurado constitucional y sobre todo normativamente en implantación de políticas sociales, un Estado Social cuyo nivel de confort, los ingresos públicos no pueden mantener. Otra cosa es que las políticas de ajuste y racionalización del gasto público hayan sido aplicadas con la correcta justicia distributiva.

V. EL PRECEDENTE DE PORTUGAL EN EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE

Llega un momento que el conflicto entre el marco normativo del Estado Social y la praxis normativa de las políticas de ajuste, llegan a los Tribunales Constitucionales²⁸ y estos se ven obligados a interpretar la observancia de aquellos principios constitucionales, como ha sucedido en el caso de Portugal con las sentencias de su Tribunal Constitucional sobre las leyes de presupuestos de 2012 y 2013.

En especial la Sentencia del TC de 5 de abril de 2013 núm. 187/2013, que declara inconstitucional, por violación del principio de igualdad en

²⁶ Entre otros TAJADURA, *op. cit.*, pp. 66 y BALAGUER, citando a De Vega, *op. cit.*, p. 95, 2002.

²⁷ BALAGUER CALLEJÓN, *op. cit.*, 2002, p. 90.

²⁸ En España la ley de tasas judiciales ha sido recurrida por vulneración del derecho a la justicia gratuita y la tutela judicial efectiva, anulándose por la STC 140/2016 que las declara inconstitucionales.

el acceso a los empleos públicos y el de igualdad proporcional, la Ley de Presupuestos para 2013, que establecía la suspensión del pago de la paga “*de férias*” (de vacaciones) a los trabajadores del sector público, así como la suspensión del pago del 90% del subsidio de vacaciones a los pensionistas²⁹.

Dicha sentencia no resulta un pronunciamiento aislado ya que venía siendo precedida de dos anteriores sobre las leyes de presupuestos anteriores de 2011 y 2012, que en su enjuiciamiento por el TCP merecieron, en el primer caso, la declaración de constitucionalidad³⁰ y en el segundo la inconstitucionalidad sin efectos *ex tunc*, por lo que no tuvo efectos³¹.

La doctrina sentada por el TCP acerca de la aplicación del principio de igualdad, respecto de los artículos de la Constitución que garantizan algunos aspectos del Estado social, frente a las medidas de sacrificio a los funcionarios parten en la sentencia de 2011, que sienta la doctrina de la no garantía o derecho fundamental a “*la no reducción del salario*”, prevaleciendo el interés general del equilibrio de las cuentas públicas, aplicando el principio de la no discriminación o proporcionalidad de la desigualdad. En la sentencia de 2012, la situación de partida es diferente pues, se trata de cumplir los límites de gasto impuestos por el programa de asistencia financiera de la UE y el FMI; en consecuencia la Ley de Presupuestos lo que hace es, suspender por tres años la paga de Navidad de los funcionarios públicos. Desde la perspectiva de la igualdad, el TCP estima que las razones del Gobierno acerca de la desigualdad o discriminación frente a los trabajadores del sector privado, fundamentada en que los funcionarios tienen seguridad en el empleo y que de este modo las medidas tienen efectos inmediato, no son argumentos para justificar dicha desigualdad, y afirma que la igualdad ha de ser siempre proporcional y no ser excesiva.

En la decisiva STCP núm. 187/2013 de 5 de abril el TCP insiste en la igualdad proporcional y afirma:

36. A conclusão de que à redução salarial concretizada na norma constante do artigo 29.º da Lei núm. 66-B/2012 subjaz um critério ponderativo racionalmente credenciável não é todavia, suficiente para assegurar a respetiva validade constitucional.	36. La conclusión de que la reducción salarial implementada en la norma establecida en el artículo 29. De la Ley núm. 66-B/2012 subyace un criterio ponderativo racionalmente creíble pero aún no es suficiente para la respectiva validez constitucional.
--	--

²⁹ *Acórdão* núm. 187/2013 en *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 86º, vol 2013. Comentado por PEREIRA RAVI A. *Comentarios al Acórdão* núm. 187/2013 REDC núm. 98, pp. 317 y ss.

³⁰ STCP *Acórdão* n° 396/2011.

³¹ STCP *Acórdão* n° 353/2012.

Desde logo porque o princípio da igualdade exige que, a par da existência de um fundamento material para a opção de diferenciar, o tratamento diferenciado assim imposto seja proporcionado. Se o princípio da igualdade permite (ou até requer, em certos termos) que o desigual seja desigualmente tratado, simultaneamente impõe que não seja desrespeitada a medida da diferença. Ainda que o critério subjacente à diferenciação introduzida seja, em si mesmo, constitucionalmente credenciado e racionalmente não infundado, a desigualdade justificada pela diferenciação de situações nem por isso se tornará “imune a um juízo de proporcionalidade” (acórdão núm. 353/2012).

A desigualdade do tratamento deverá, quanto à medida em que surge imposta, ser proporcional, quer às razões que justificam o tratamento desigual –não poderá ser “excessiva”, do ponto de vista do desígnio prosseguido–, quer à medida da diferença verificada existir entre o grupo dos destinatários da norma diferenciadora e o grupo daqueles que são excluídos dos seus efeitos ou âmbito de aplicação.

37. Os dois níveis de comparação em que, do ponto de vista operativo, se desdobra o princípio da igualdade (acórdão núm. 114/2005) introduzem no tema da repartição dos encargos públicos uma nova dimensão problemática, ela própria multidireccional: a igualdade proporcional implica a consideração do grau de diferenciação imposto, quer na sua relação com as finalidades prosseguidas –o que pressupõe que as medidas diferenciadoras sejam impostas em grau necessário, adequado e não excessivo do ponto de vista do interesse que se pretende acautelar (cfr. acórdãos núms 634/93 e 187/2001)– quer no âmbito da comparação a estabelecer entre os sujeitos afetados pela medida e os sujeitos que o não são e, do ponto de vista daquela finalidade, entre uns e outros e o Estado.

En primer lugar, porque el principio de igualdad exige que, junto con la existencia de una base fáctica para la opción de distinguir la diferencia de trato por lo tanto impuesta es proporcionada. Si el principio de la igualdad permite (o incluso exige, en determinadas condiciones) que lo desigual sea desigualmente tratado simultáneamente impone que no se haga caso omiso de la medida de la diferencia. Aunque los criterios se basa la diferenciación introducida es, en sí mismo, la desigualdad, constitucionalmente acreditados y no carece de fundamento justificado racionalmente, diferenciando las situaciones que no tanto, a ser “immune a un juicio de proporcionalidad” (sentencia núm. 353/2012).

La desigualdad de trato debe, en la medida en que surge impuesta sea proporcionada, si las razones que justifican el trato desigual –no podrán ser excesiva “desde el punto de vista de diseño seguido– ya sea como la diferencia existe entre el grupo de destinatarios de grupo estándar y distintivo de los que están excluidos de sus efectos y alcances.

37. Los dos niveles de comparación en la que el punto de vista operativo, se desarrolla el principio de igualdad (Sentencia núm. 114/ 2005) introducen el tema de la distribución de la carga pública un nuevo problema dimensión propia multidireccional: la igualdad proporcional implica consideración del grado de diferenciación impuesto, ya sea en relación con los objetivos perseguidos –lo que implica que las medidas que se imponen en la diferenciación de grados necesarios, adecuados y no excesivos en términos de interés destinada a salvaguardar (cf. n juicios. núms. 634/93 y 187 /2001)– o en el contexto de la comparación debe hacerse entre los sujetos afectados por la medida y los sujetos que no son, y el punto de vista de este propósito, entre ellos y el Estado.

Estão em causa limites do sacrifício adicional imposto àqueles sujeitos: para além de certa medida, esse acréscimo de sacrifício traduz um tratamento inequitativo e desproporcionado, não podendo ser justificado pelas vantagens comparativas que esse modo de consolidação orçamental possa apresentar quando comparado com alternativas disponíveis. Apesar do reconhecimento de uma diferença justificativa de (alguma) desigualdade de tratamento, não pode ignorar-se que subsiste entre os sujeitos afetados e os sujeitos não afetados pela opção expressa no artigo 29.º da Lei núm. 66-B/2012, de outro ponto de vista também digno de consideração (o da justa repartição dos encargos públicos), uma dimensão de igualdade a que a solução de diferenciação não poderá ser insensível. De outro modo, a distinção introduzida no âmbito da repartição dos encargos públicos não se revela proporcional à medida daquela diferença, tornando-se intolerável, do ponto de vista daquela dimensão da igualdade.	Se refiere a los límites impuestos sacrificio adicional de los sujetos más allá de cierto punto, esto refleja un aumento del sacrificio trato injusto y desproporcionado que no puede justificarse por las ventajas comparativas por lo que la consolidación fiscal puede proporcionar si se compara con las alternativas disponibles. A pesar del reconocimiento de la diferencia para justificar un trato desigual no puede ignorar que subsiste entre los sujetos afectados y los sujetos no afectados por la decisión expresada en el artículo 29. De la Ley núm. 66-B/2012, desde otro punto de vista también es digno de consideración (la justa distribución de las cargas públicas), una dimensión igual a la solución de la diferenciación no puede ser insensible. Por lo demás, la distinción hecha en la división de los cargos públicos no reveló proporcional a la magnitud de esa diferencia, convirtiéndose intolerable desde el punto de vista de la dimensión de igualdad.
---	--

EL TCP combina la aplicación del principio de proporcionalidad con la medida de la diferencia en el tratamiento desigual. Entiende que la libertad de conformación del legislador en una Constitución con derechos sociales, se encuentra constreñida por el principio de igualdad y que el sobrecargar con los sacrificios a determinados grupos sociales lo vulnera precisamente utilizando, en su contra, el argumento del Gobierno portugués de la facilidad e inmediatez de efectos de la medida.

El TCP³² ha aplicado la técnica de la *Nue Formel* (nueva fórmula del TC federal alemán respecto a la medida de la discriminación frente al principio de igualdad), de acuerdo con dicha técnica, que desplaza a la tradicional del prohibición del arbitrio, aplicable en situaciones de desigual tratamiento de grupos de personas en cuyo ámbito de actuación se viola el principio de igualdad, en comparación con otros destinatarios de la norma que son tratados de forma diferente sin que existan entre los dos grupos diferencias de tal naturaleza que justifiquen el tratamiento desigual.

³² GUILLEM CARRAU, JAVIER, "El Constitucional portugués ante las medidas de ajuste. La Sentencia de 5 de abril de 2013", en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5 junio de 2013.

El TC portugués ha abordado el asunto de los límites del legislador en el desarrollo legislativo de los derechos de prestación social que deben de orientar la acción de los poderes públicos, sobre todo en épocas de crisis y en la configuración de sus prestaciones mediante la inclusión de las partidas correspondientes en los Presupuestos Generales del Estado.

En la mas reciente STCP 575/2014, de fecha 14 de agosto, al abordar la posible inconstitucionalidad de una norma reductora de las pensiones, expresa que el derecho constitucional a un sistema de seguridad social público implica el derecho a recibir una pensión al final de la vida laboral, cuyas condiciones y cuantías deben ser determinados por el legislador ordinario, pero la libre configuración de legislador está limitada por el principio de no retroceso del contenido mínimo del derecho social constitucionalizado, que implica arbitrariedad, irrazonabilidad o alteración de la confianza legítima de los ciudadanos en el sistema de pensiones concebido como un contrato entre generaciones.

En este punto seguimos a Giménez Sánchez³³; para quien el legislador español no es libre en los Presupuestos para reducir, contrariamente a los principios constitucionales, los derechos sociales consagrados en la Constitución³⁴, se apoya para ello en el artículo 31.2 de la CE que establece el principio de equidad en la asignación de los gastos públicos, ya que aunque el gasto público es una decisión eminentemente política, solo es constitucional cuando es justo (art. 133.4 CE) lo que conlleva el principio del justicia material del gasto (STC 3/2003). La dificultad estriba en las garantías para corregir desviaciones de tales principios, ya que en nuestro ordenamiento constitucional no cabe el control de las omisiones legislativas inconstitucionales³⁵ salvo cuando el legislador está obligado directamente por un precepto constitucional.

En nuestro país, se puede producir una situación equivalente si se continúa con la austeridad no discriminada en los servicios esenciales. El TC viene avisando en las STC 71/2014, de 6 de mayo de 2014 y STC 85/2014, de 29 de mayo de 2014, sobre la tasa de un euro por receta, pero lo ha hecho solo desde el punto de vista competencial y no ha entrado todavía en la afección a los derechos sociales de estas medidas.

VI. REFLEXIONES SOBRE LA VIABILIDAD DEL ESTADO SOCIAL

Ante panorama expuesto, un Congreso como al que se dirige esta comunicación es el foro de debate idóneo para reflexionar y contrastar ideas sobre la necesidad de abordar determinadas medidas de corte estructural que optimicen el gasto público en aquellas áreas que no han querido ser

³³ GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I., *op cit*, pp. 302 y ss.

³⁴ En el mismo sentido RUIZ-RICO RUIZ, G., en "El medio ambiente, derecho constitucional, o principio programático", *op. cit. Actas del IX Congreso ACE 2011*, p. 547.

³⁵ TAJADURA TEJADA, J., Tirant lo Blanch, 2009.

tocadas por los responsables públicos. Para Ruiz Rico³⁶ habría que comenzar por llevar a cabo una reinterpretación global del Título I de la CE a partir de una visión unitaria del orden material constitucionalizado, tomado como base y punto de partida la dignidad de la persona del artículo 10, los artículos 9.2 y 14, igualdad material y formal que nos lleve a considerar determinados derechos sociales (salud 43, 44 acceso a la cultura, 45 medioambiente, 47 suelo y vivienda, 50 pensiones) como elementos cardinales identificadores del orden constitucional diseñado en la CE y el Estado Social que instaura, sin los cuales este deja de tener sus rasgos identificadores más genuinos.

Resulta evidente que no se puede congelar en el tiempo y en el espacio el Estado Social³⁷, que los derechos sociales pueden y deben ser modulados de acuerdo, entre otros parámetros, a las disponibilidades de los poderes públicos, pero reformulando el pacto social que lo alumbró llevando a cabo con el máximo consenso político las reformas constitucionales necesarias para evitar una indeseada mutación constitucional que aleje a los ciudadanos de la adhesión a la norma fundamental.

Alejándonos, por tercermundistas, de posiciones cuasirevolucionarias preconizadoras de transformación del modelo económico de mercado o capitalista³⁸, para el que no hay otra alternativa, como la historia nos viene tozudamente demostrando con la conversión en dictaduras militares de los pocos países que quedan del socialismo marxista real (Cuba, Corea del Norte) y en regímenes no democráticos, con una gran represión política pero paradójicamente una alta inseguridad ciudadana, los nuevos socialismos como el venezolano o el nicaragüense.

Como el propio Balaguer reconoce, entre el Estado meramente asistencial y el modelo socialista, existen amplias zonas de intervención pública para la promoción de la igualdad y de la dignidad humana por medio de los derechos sociales, que en todo caso debería constitucionalmente formularse como un suelo mínimo del Estado Social, crecedero en tanto que el desarrollo y la riqueza de la nación vaya permitiendo su ampliación y reducido a este en épocas de crisis.

En esta crisis, después de unos años de espejismo económico, los poderes públicos han de garantizar ese suelo constitucional del Estado Social, sin embargo se han de llevar a cabo unas correcciones en la estructuración del gasto público institucional para ser más eficientes en las políticas de aplicación de los derechos sociales, para lo que se avanza las propuestas que se desarrollan a continuación:

³⁶ *Op. cit.* “El medio ambiente, derecho constitucional, o principio programático”, *op. cit.* IX Congreso ACE 2011, p. 548.

³⁷ BALAGUER, *op. cit.*, p. 99.

³⁸ BALAGUER, *op. cit.*, p. 108.

6.1. La reformulación del concepto de servicios públicos esenciales

De ineludible prestación para el mantenimiento de los postulados del Estado Social, diferenciándolos de la acción o intervención económica del Estado en la economía, para subsidiar la falta de iniciativa privada o competir con la misma, en aquellas otras actuaciones que no respondan a tal necesidad social así como en sentido contrario, no enviar al mercado actividades de prestación ya de servicios públicos o ya de acción económica que, por su propia naturaleza, ya desde la finalidad, como desde su rentabilidad, deben permanecer en mano pública.

Resulta evidente que la mayoría de los derechos sociales³⁹ requieren de una acción positiva del legislador o, en todo caso, de actuación de las administraciones públicas, mediante la organización de un servicio público específico⁴⁰.

La doctrina del servicio público formulada por los administrativistas⁴¹ se encuentra ligada por estos inescindiblemente al Estado Social y su desarrollo⁴² que en su concepción amplia abarca cualquier actividad del sector público

Ello nos lleva al estudio de la dimensión y alcance del concepto de lo que ha de considerarse como servicio público esencial en el Estado Social. La primera distinción que debe efectuarse es entre gestión de servicios públicos e iniciativa económica empresarial pública en el mercado⁴³. Por un lado están los denominados servicios públicos esenciales cuyo alcance nos debe llevar a identificarlos con los recursos *recursos o servicios esenciales* del artículo 128⁴⁴ CE. La reserva de servicios esenciales no es un plus respecto a la intervención

³⁹ Algunos no necesariamente, como expresa REY MARTÍNEZ, F. ("Derribando falacias sobre los derechos sociales", en *op. cit.* IX Congreso ACE 2011, pp. 634 y ss.) pues en determinados supuestos basta con la actividad de fomento del legislador o el ejecutivo impulsando políticas que contribuyan a que la iniciativa privada o los efectos de la actividad económica contribuyan a la satisfacción del derecho.

⁴⁰ Para TENORIO, P., *op. cit.*, p. 262 y ss., este presupuesto no es así en todos los casos pues hay algunos como la huelga o la sindicación que puede ejercer el sujeto por sí mismo, pero añadido que estos casos coinciden con los derechos sociales que se han ubicado por el constituyente entre los de protección reforzada de la Sección 1.ª del T. I.

⁴¹ Para REY MARTÍNEZ, F., IX Congreso ACE 2011, p. 640, el Derecho Administrativo Especial es la letra pequeña del Derecho Constitucional y en particular de los Derechos Sociales.

⁴² SÁNCHEZ MORÓN, M., p. 768 y ss. Ed Tecnos, 2012.

⁴³ Partiendo del carácter limitado de esta iniciativa y solo justificada en el principio de subsidiariedad (en contra F. GARRIDO FALLA en ¿crisis de la noción de servicio público?, *Homenaje de S. Martín Retortillo*, p. 451) ya que el Estado no tiene un derecho fundamental a extraer una actividad o sector del mercado pues los artículos 128 y 131 no son derechos fundamentales sino principios organizativos de la actividad económica debemos realizar un interpretación restrictiva y motivada de la intervención pública en la economía, avalada por la Jurisprudencia del TC y del TJUE que la limitan a la necesidad de, para la ordenación de sectores, la determinación de obligaciones de servicio público para garantizar la libre competencia en sectores amenazados justificada en el principio de igualdad para intervenir solo cuando sea necesario perturbar el libre mercado, principios de subsidiariedad, proporcionalidad, respeto a la igualdad, respeto a la reserva de ley (art. 53 CE para los del capítulo II).

⁴⁴ **Artículo 128.1.** *Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.*

regulatoria, todo servicio reservado es servicio público, pero no todo servicio público es servicio reservado. La determinación de cuáles sean aquellos servicios esenciales corresponde al legislador, así la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local ha determinado cuales son los que atañen prestar a las Corporaciones Locales⁴⁵ diferenciándolos de las iniciativas para actividades económicas que no son ni deben ser propiamente servicios esenciales y por lo tanto servicios públicos⁴⁶. Los servicios públicos pueden ser subjetivos por su titularidad o servicios públicos objetivos por la actividad. En todo caso en coherencia con la actividad de la UE⁴⁷ en la determinación y defensa de lo que ha de considerarse como servicio económico y no económico de interés general, la actividad prestacional de los poderes públicos ha de aplicarse de manera eficiente a aquellos que realmente formen parte del contenido de los valores del Estado Social y cumplir con el modelo de sociedad europeo que

2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

⁴⁵ Artículos 25, 26, 85, 85 bis en la redacción dada por a LRSAL y concordantes del TRRL 781/1986

⁴⁶ **Artículo 25.1 LBRL:**

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y **prestar los servicios públicos** que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública.

k) Cementerios y actividades funerarias.

l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación **de servicios locales** conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

⁴⁷ La UE ha consolidado el modelo de Estado Social europeo en el derecho originario compuesto por los Tratados y singularmente en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Sobre ello DE LA QUADRA SALCEDO, T., "Lisboa, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y los Derechos Fundamentales", Actas del IX Congreso ACE 2011, pp. 36 y ss.

garantiza una calidad de vida de los mismos y la cohesión social y territorial⁴⁸. Esto es, el espacio de libre configuración del legislador debe estar limitado en la calificación como servicio esencial o de interés general —y por lo tanto de necesaria prestación con cargo al gasto público— a aquellos que lo merezcan. Otra cuestión son los servicios prestados en régimen de competencia, con obligaciones de servicio público (oficinas de farmacia) y los denominados *servicios al público* que erróneamente son identificados como servicios esenciales⁴⁹. Desde esta perspectiva sería servicio público, en sentido estricto, aquella actividad prestada por las administraciones públicas, que partiendo de titularidad pública, tiene como objeto directo la prestación a los ciudadanos de un servicio del que estos pueden beneficiarse como usuarios, con o sin contraprestación económica⁵⁰. Lo esencial es que sea de titularidad pública (en régimen de monopolio y/o competencia) y la finalidad prestacional, al ciudadano, lo que no significa que el acceso al mismo siempre tiene que ser universal. En efecto, del proceso de convergencia europea se ha depurado las actividades reservadas a mano pública que antes eran consideradas servicios esenciales y ahora, solo de interés general. De ellos, los no económicos, de prestación universal son los que debe de garantizar el Estado Social, pues constituyen el pilar de la igualdad material, solidaridad y cohesión social y territorial y cuyos principios comunes a todos ellos pueden enunciarse, siguiendo a Sánchez Morón⁵² en:

- a) Continuidad.
- b) Mutabilidad.
- c) Igualdad.
- d) Calidad.
- e) Asequibilidad.

Determinados servicios públicos son de necesaria creación y mantenimiento por la Constitución. A saber, educación (art. 27.4 CE), seguridad social (art. 41 CE), salud pública (art. 43.2 CE), pensiones, servicios sociales (art. 50 CE), en el nivel político-territorial local los de la LRRL en su nueva configuración competencial diseñada por la reforma operada por la Ley de Reforma y Sostenibilidad 19/2013⁵³ y en el nivel autonómico por los derechos económico-sociales incorporados en sus reformas estatutarias,

⁴⁸ Libro Verde de la Comisión sobre los servicios de interés general de 2003, Libro Blanco de 2004 Comunicación de 2007. Artículo 36 de la carta Europea de los DDFF. Artículo 3 del Tratado de Lisboa y el Tratado sobre el funcionamiento de la UE, Ts. X a XVIII.

⁴⁹ Véase por todos FERNÁNDEZ FARRERES, G. “El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía”, en *Revista Justicia Administrativa* núm. 18, pp. 7 y ss.

⁵⁰ La Directiva de Servicios 123/2006 excluye del ámbito de la misma a los que denomina servicios económicos y no económicos de interés general: artículos 2.1 y 16.

⁵¹ SÁNCHEZ MORÓN, M., “Derecho Administrativo”, pp. 768 y ss. Ed. Tecnos 2012.

⁵² *Op. cit.*, pp. 778 y ss.

⁵³ Artículos 25 y 26, competencias y servicios públicos municipales de necesaria prestación y artículo 36 nuevo y reforzado papel coordinador y subsidiario en la prestación de los servicios públicos locales de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares.

que vinculan a su poder legislativo regional o, en los Estatutos no reformados, su política legislativa en el marco competencial asumido.

La cuestión es que, con unos recursos económico limitados, cuál debe ser la prioridad de atendimento de los derechos sociales reconocidos; pues evidentemente aquellos imprescindibles para el mantenimiento de la solidaridad, cohesión social, territorial⁵⁴ y promoción del derecho constitucional a la igualdad material (art. 9.2), prescindiendo de aquellas actividades económicas que no tienen aquella finalidad y las no reconocidas como servicios esenciales⁵⁵.

VII. EPÍLOGO

Siguiendo al profesor Rey Martínez⁵⁶, el mandato de la igualdad material en relación con el Capítulo Tercero, en punto a las acciones positivas⁵⁷, se encuentra condicionado por las posibilidades financieras en cada momento, por el desarrollo las mayorías políticas y su concepción ideológica y por las prioridades en punto a los beneficiarios, como se ha sostenido más atrás. Reconsiderar, en suma, la dimensión y prestaciones de nuestro Estado Social a la verdadera dimensión de nuestra riqueza nacional, sin intentar emular el nivel u organización institucional de otras democracias avanzadas que se lo pueden permitir⁵⁸.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA E., GARCÍA MEXÍA, P., “Igualdad y no discriminación. El derecho de igualdad, en Bases del conocimiento jurídico”, *Derecho Constitucional III*, IUSTEL.
- PEREIRA, RAVI A., *Comentarios al Acordao* núm. 187/2013 REDC núm. 98, pp. 317 y ss.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. “El Estado Social y Democrático de Derecho. Significado, Alcance y vinculación de la cláusula del Estado Social”, en *Comentario a la Constitución Socio-económica de España*, Ed. Comares 2002, pp. 89 y ss.

⁵⁴ CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J. L., “Servicio público e intervención pública. Una reflexión general sobre los servicios públicos de relevancia económica, en Homenaje a S. Martín Retortillo, 2002, p. 607.

⁵⁵ Conforme expresa REY MARTÍNEZ, F, en *op. cit.* Fundamentos núm. 8, p. 299: el derecho a la igualdad material del art. 9.2 es también formal y las desigualdades jurídicas favorables a personas y grupos en situación de desventaja (políticas de discriminación positiva) son queridas por el constituyente.

⁵⁶ REY MARTÍNEZ, F, *op. cit.* Fundamentos núm. 8, p. 300.

⁵⁷ Distingue REY MARTÍNEZ, *op. cit.* Fundamentos núm. 8 p. 311, entre acciones positivas y discriminaciones positivas, las primeras son tratos más favorables a grupos sociales en desventaja y las segundas cuando estas acciones provocan un daño al interés legítimo de individuos del grupo mayoritario.

⁵⁸ MUÑOZ MOLINA, A., “*Todo lo que era sólido*” ed. Seix Barral 2013.

- CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J. L. *Servicio público e intervención pública. Una reflexión general sobre los servicios públicos de relevancia económica*, en Homenaje a S. Martín Retortillo, 2002, p. 607.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T. “Lisboa, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y los Derechos Fundamentales”, en *op. cit.*, IX Congreso ACE, Santa Cruz de Tenerife 2011, pp. 36 y ss.
- DÍEZ JOSÉ, CARLOS en su monografía divulgativa *Hay vida después de la crisis*. Ed Plaza y Janes 2013.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. “El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía”, en *Revista Justicia Administrativa* núm. 18 pp. 7 y ss.
- GARCÍA PELAYO, M. *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid 1984, pp. 233 a 239.
- GÓNZALEZ TEVIJANO, P Y NUÑEZ RIVERO, C. *El Estado autonómico, principios, organización y competencias*, ed. Universitat 1998.
- GUILLÉN CARAMÉS. *Reflexiones críticas acerca de la intervención de las autoridades de la competencia en el procedimiento de concesión de licencia comercial*, en REDA núm. 143, p. 389.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. “Los límites económicos de los derechos sociales” en *Actas del IX Congreso de la ACE*, Santa Cruz de Tenerife 2011, *op. cit.*, pp. 302 y ss.
- GUILLEM CARRAU, JAVIER, “El Constitucional portugués ante las medidas de ajuste. La Sentencia de 5 de abril de 2013”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5 junio de 2013.
- KAGAN ROBERT, *Poder y debilidad, Europa y los EE UU en el nuevo orden mundial*, Taurus 2003
- LÓPEZ GUERRA y otros, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Vol. I, p. 153, Tirant lo Blanch, 8.ª ed. 2010.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M, “Los Derechos sociales” en *Bases del conocimiento jurídico, Derecho Constitucional III*, IUSTEL.
- MUÑOZ MOLINA, A. *Todo lo que era sólido* ed. Seix Barral 2013.
- PARERO ALFONSO, L. *Estado Social de Derecho y Administración Pública*. Civitas 1985.
- PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, p. 538, ed. 2010.
- REY MARTÍNEZ, F. “Derribando falacias sobre los derechos sociales”, en *op. cit.* IX Congreso ACE, Santa Cruz de Tenerife 2011, pp. 634 y ss.
- REY MARTÍNEZ, F., “El principio de igualdad en el contexto de la crisis del Estado Social: Diez problemas actuales”. En *Fundamentos* núm. 8 *La metamorfosis del Estado y del Derecho*. Oviedo 2014.
- RUBIO LLORENTE, F., *La igualdad en la aplicación de la ley*, en L. García Sanmiguel, ed., *El principio de igualdad*, UAH-Dykinson, Madrid, 2000, pp. 47-58.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., en “El medio ambiente, derecho constitucional, o principio programático”, *op. cit.* IX Congreso ACE Santa Cruz de Tenerife 2011, p. 547.

- SÁNCHEZ FÉRRIZ, R., *El Estado constitucional y su sistema de fuentes*, 3.º Ed. 2005 Tirant Lo Blanch, pp. 141 y ss.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho Administrativo*, pp. 768 y ss. Ed Tecnos 2012.
- TAJADURA TEJADA, J., “Crisis del estado social y justicia constitucional”, p. 80 y ss, en I Foro Andaluz de los Derechos Sociales. *Los Derechos Sociales en el S. XXI*, dir. M. Terol Becerra, ed. tirant lo blanch 2009.
- TENORIO, PEDRO en, “El TC, la cláusula del Estado Social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno” (*Actas del IX Congreso ACE, Santa Cruz de Tenerife 2011*) el artículo 1.1 tiene gran relevancia pues es un principio de primer orden que impregna todo el texto constitucional.
- TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional*, T. I, 2004, p. 319.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, ed. Tirant lo Blanch, 2004.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., “Sobre los fundamentos constitucionales de la participación de las CC AA en las estructuras centrales del Estado”, pp. 23 y ss., en *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, coord. A. Pérez Calvo, Tecnos 1997.

La relación de Reino Unido con la Unión Europea tras el referéndum del 23 de junio: nuevos interrogantes e idéntica división

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. REINO UNIDO Y LA UNIDAD EUROPEA: UNA RELACIÓN CONFLICTIVA DESDE SUS ORÍGENES.—III. REINO UNIDO MIEMBRO DE LA CEE: EL REFERENDO *IN VS OUT* DE 1975 Y LA EUROFILIA INICIAL DE MARGARET THATCHER.—IV. REINO UNIDO EN LA CEE-UE: DEBATE, POLÉMICA Y DIVISIÓN PERMANENTE.—V. EL FACTOR UNIÓN EUROPEA EN DAVID CAMERON.—VI. LA COMPLEJIDAD DE ALTERAR LA VISIÓN SOBRE LA UNIÓN EUROPEA EN REINO UNIDO.—VII. EL RESULTADO DEL REFERENDO DEL 23 DE JUNIO: LA CONFIRMACIÓN DE UNA EVOLUCIÓN ANUNCIADA.—VIII. CONCLUSIONES.

RESUMEN

El referendo de 23 de junio, saldado con la victoria de los partidarios del abandono de la Unión Europea, no ha puesto fin a la influencia divisiva que la citada organización ha provocado históricamente en Reino Unido. Por el contrario, se están apreciando nuevas líneas de conflicto que tienen como principal protagonista al gobierno del Partido Conservador. El resultado es que la dialéctica intergubernamentalismo vs supranacionalismo está dando paso a otra, Brexit duro vs Brexit blando, que presenta idénticos niveles de complejidad y de confrontación.

* Doctor por el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Vicepresidente 2.º de ADESyD (Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa).

El autor quiere agradecer al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) haberle permitido celebrar un seminario para investigadores García Pelayo (2 de junio de 2016) en el cual expuso una parte del presente trabajo, recibiendo comentarios y apreciaciones de inestimable valor académico.

PALABRAS CLAVE: *Brexit-Remain-Partido Conservador-Partido Laborista-Unión Europea-Referéndum-Cameron-Brexit duro-Brexit blando.*

ABSTRACT

The referendum on June 23 which gave the victory to the supporters of the abandonment of the European Union, it has not put an end to the divisive influence this organization has historically provoked in the UK. On the contrary, new lines of conflict are emerging in the Conservative Party. The result is that the dialectic intergovernmentalism vs supranationalism is giving way to another scenario, hard Brexit hard vs soft Brexit, featuring identical levels of complexity and confrontation.

KEYWORDS: *Brexit-Remain-Conservative Party-Labour Party-European Union-Referendum-Cameron-Hard Brexit-Soft Brexit.*

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo cuenta con una primera parte de carácter histórico, en la que se analiza la relación de Reino Unido con la CEE-UE y en particular, la trayectoria del Partido Conservador, describiendo las razones por las que evolucionó de ser considerado de “*The Party of Europe*” (“el Partido de Europa”) a una postura de marcado euroescepticismo, que en ocasiones mutó en eurofobia, como demostró la campaña que condujo al referendo del pasado 23 de junio.

En una segunda parte, abordamos cómo ha influido la relación con la Unión Europea en los dos grandes partidos políticos británicos (conservador y laborista). En este sentido, el resultado del 23 de junio lejos de solventar la división en el seno del Partido Conservador, ha dado lugar a la aparición de nuevas dialécticas y nuevas dualidades, de igual complejidad a las observadas durante el periodo 1973-2016 (intergubernamentalismo vs supranacionalismo).

Con todo ello demostraremos que la relación de Reino Unido con la CEE-UE ha estado marcada por el debate permanente que, en numerosas ocasiones, ha producido una abierta confrontación. Dicho con otras palabras, su presencia como Estado miembro ha provocado en el interior del país una polémica que no ha encontrado paralelismo en otros socios del proyecto de integración europea,¹ por ejemplo, España.²

Finalmente, cabe añadir que el periodo comprendido entre enero de 2013 (fecha en la que el Primer Ministro David Cameron anunció

¹ DE AREILZA, JOSÉ MARÍA: “La Unión Europea de 2010”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 24, FAES, Madrid, octubre 2009, p. 37.

² BENEDICTO, MIGUEL ÁNGEL Y ÁNGOSO, RICARDO: *Europa a debate: 20 años después (1986-2006)*. Plaza y Valdés, 2006, 262 pp.

su compleja ingeniería basada en el binomio renegociación-referendo) y 2016 (cuando se celebró la consulta *in vs out*) coincidió con una etapa de descrédito del proyecto de integración europea. Este último fenómeno se evidenció en el distanciamiento de la ciudadanía con respecto a las élites e instituciones comunitarias (cuestionando la legitimidad de ambas), en la crisis de euro (y los consiguientes rescates a Grecia, Portugal y a la República de Irlanda), en la adopción por parte de los gobiernos nacionales de medidas de recorte del gasto público (que han supuesto la aparición de un sentimiento de injusticia en varios países europeos)³ y en la reciente crisis de los refugiados sirios.

Esta concatenación de acontecimientos contrastaba notablemente con lo ocurrido en Europa occidental al término de la Segunda Mundial cuando, como explica Martin Schulz (Presidente del Parlamento Europeo desde julio de 2014), “*por fin se tomaron en Europa las decisiones necesarias para impedir que los pueblos de nuestro continente se enzarzaran una y otra vez en sangrientos conflictos. Por eso, las personas de mi generación contamos a nuestros hijos lo que hemos aprendido de las experiencias de nuestros padres, y les explicamos por qué debemos llevar adelante la unificación europea, aunque a menudo resulte arduo, fastidioso y frustrante*”⁴.

Sin embargo, este cuestionamiento/distanciamiento del proyecto europeo se observó mucho antes en Reino Unido. Los mencionados recientes desarrollos de la UE sólo incrementaron las tendencias euroescépticas y euróforas en el aludido Estado miembro. Al respecto, se puede destacar la visión de Michael Gove (Ministro de Justicia durante el segundo gobierno de David Cameron y uno de los principales defensores del *Brexit*): “*Reino Unido tuvo el primer parlamento libre, aseguramos que nadie fuera detenido arbitrariamente, lideramos la abolición de la esclavitud y establecimos la educación gratis para todos. En contraste, la Unión Europea, a pesar del indudable idealismo de sus fundadores y de las buenas intenciones de muchos de sus líderes, ha fracasado en muchos frentes. El euro ha creado miseria para la gente más pobre de Europa. La regulación de la UE ha consolidado el desempleo masivo. Las políticas de inmigración de la UE han fomentado el tráfico de personas y han traído campos de refugiados a nuestras fronteras*”⁵.

En definitiva, “*construir la Europa del siglo XXI no parece, en efecto, tarea fácil. Intereses particulares de países miembros de la Unión, afloran con cierta agresividad; el desarrollo del grado de convicción sobre principios de unidad y solidaridad, no se muestra suficientemente sólido; ni se considera el beneficio, que el ejercicio de esos principios podrían reportar a los pueblos del viejo Continente. Ciertamente, al ser humano le lleva mucho tiempo aprender la lección de la historia, y hacerla suya*”⁶.

³ BORRELL, JOSEP Y MISSÉ, ANDREU: *La crisis del euro. De Atenas a Madrid*. Turpial, Madrid, 2012, p.118.

⁴ SCHULZ, MARTIN: *Europa: la última oportunidad*. RBA, Barcelona, 2013, pp. 15-16.

⁵ *The Independent*, 20 de febrero de 2016. <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-michael-goves-full-statement-on-why-he-is-backing-brexit-a6886221.html>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁶ PÉREZ VILA, MARÍA CLARA D.: *Europa. Una esperanza (reflexiones)*. Unión Editorial (Colección Biblioteca de la Libertad), Madrid, 2013, p. 146.

II. REINO UNIDO Y LA UNIDAD EUROPEA: UNA RELACIÓN CONFLICTIVA DESDE SUS ORÍGENES

Al término de la Segunda Guerra Mundial se puso en marcha el proyecto de integración europea del que Reino Unido se excluyó voluntariamente. Para justificar su renuncia a formar parte de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el gobierno laborista de Clement Attlee (1945-1951) expuso como razón principal, además de su desconfianza hacia las instituciones supranacionales, la incompatibilidad entre la mencionada organización y los planes de transformación de la sociedad británica, centrados en la construcción del Estado de Bienestar y en la extensión de todos sus beneficios al mayor número de ciudadanos.

Esta aspiración laborista había sido fundamental para vencer en las elecciones de 1945 al Partido Conservador liderado por Winston Churchill. Éste, pese a haber sido uno de los actores fundamentales durante la Segunda Guerra Mundial venciendo en primer término al derrotismo que se había apoderado de su país,⁷ de cara a los comicios de 1945 emitió un mensaje poco ilusionante, centrado en los peligros que encerraba el laborismo, insistiendo en que el principal de todos ellos era que facilitaría la penetración del comunismo en Reino Unido⁸.

Así, el gobierno laborista otorgó prioridad a la agenda doméstica, mientras que en el panorama internacional fue Winston Churchill quien adquirió el máximo protagonismo. El político *tory*⁹ participó en las reuniones del Movimiento Europeo e insistió en la necesidad de la unidad europea, como reflejó en sus discursos de Fulton y Zurich¹⁰. Asimismo, exigió al gobierno de Clement Attlee que afrontara los problemas de Europa desde una perspectiva europea, no desde un “ángulo nacional restringido”¹¹, acusándole de practicar un “socialismo insular”¹². No obstante, Churchill entendía la unidad europea de una manera pragmática, esto es, como una herramienta destinada a poner fin a las guerras en el “viejo continente” y a contener la expansión del comunismo soviético.

⁷ JOHNSON, BORIS: *El factor Churchill. Un solo hombre cambió el rumbo de la historia*. Alianza Editorial, Madrid, 2015, pp. 32 y 37.

⁸ CHURCHILL, WINSTON: ¡No nos rendiremos jamás! Los mejores discursos de Winston Churchill. La Esfera de los Libros, Madrid, 2005, p. 429.

⁹ *Tory* es el apelativo con que se conoce en Reino Unido a quienes forman parte o simpatizan con el Partido Conservador. En ningún caso se trata de un término con connotaciones despectivas o peyorativas. A lo largo del presente artículo se empleará con la finalidad de aludir a miembros o simpatizantes del Partido Conservador, tanto en singular, como en plural (*tories*).

¹⁰ CHURCHILL, WINSTON: “The Sinews of peace”, 5 de marzo de 1946. <http://www.winston-churchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/the-sinews-of-peace>; “United States of Europe”, 19 de septiembre de 1946. <http://www.cfr.org/europe/churchills-united-states-europe-speech-zurich/p32536>. Consultados el 30 de octubre de 2016.

¹¹ CHURCHILL, WINSTON: ¡No nos rendiremos jamás! *Op. cit.*, p. 478.

¹² BECERRIL, BELÉN: *Winston S. Churchill. Europa unida. Dieciocho discursos y una carta*. Encuentro, Madrid, 2016, p. 142.

De hecho, cuando los *tories* regresaron al gobierno británico en 1951, con Winston Churchill como Primer Ministro, éste no realizó ninguna tentativa de unirse a la CECA. Posteriormente, cuando se proyectó la creación de la CED (Comunidad Europea de Defensa), el gobierno británico apostó por la OTAN como verdadera y única organización capaz de asegurar la defensa de Europa occidental (idea que siguen defendiendo actualmente los miembros del Partido Conservador, con independencia de que hayan defendido o no el *Brexit*)¹³.

Finalmente, en la Conferencia de Messina (1955), evento en el que se establecieron las bases para la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), Reino Unido (bajo el gobierno conservador de Anthony Eden) renunció, de nuevo de manera voluntaria, a formar parte de la citada organización. Además, debido a la influencia británica, se puso en marcha la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), basada en el libre comercio de productos industriales y carente de autoridad supranacional.

Sin embargo, el deficiente funcionamiento de la EFTA, unido a otros factores de relevancia como el menor crecimiento de la economía británica con respecto a los países de la CEE, el desarrollo del proceso de descolonización y el distanciamiento de Reino Unido con respecto a Estados Unidos (iniciado con la crisis de Suez) motivaron la primera solicitud de entrada en la CEE (1963), bajo el gobierno conservador de Harold MacMillan. La aspiración británica fue vetada por el General Charles de Gaulle (Presidente de la República francesa). Este fenómeno se repitió poco después con motivo de la petición de entrada efectuada por el gobierno laborista de Harold Wilson en 1967.

Ambas solicitudes se guiaron por una percepción subjetiva, por parte del gobierno británico, acerca de la naturaleza y objetivos de la CEE, que le hacía minimizar los aspectos supranacionales derivados del proceso de integración europea. A modo de ejemplo de esta afirmación, el Primer Ministro Harold MacMillan sostenía que: *“aunque el Tratado de Roma se refiera a materias económicas, tiene un objetivo económico importante, a saber, el promover la unidad y estabilidad de Europa, que es un factor tan esencial en la lucha por la libertad y el progreso en todo el mundo. En este mundo moderno, la tendencia hacia amplios grupos de naciones que actúan juntas en el interés común conduce a una unidad mayor y refuerza de esta suerte nuestra posición en la lucha por la libertad. Yo creo que es a la vez nuestro deber y nuestro interés contribuir a este fortalecimiento asegurando la unidad más estrecha posible dentro de Europa”*¹⁴.

¹³ *The Telegraph*, 23 de junio de 2016. <http://www.telegraph.co.uk/news/newstoppers/eureferendum/12117699/Liam-Fox-calls-for-Britain-to-leave-EU-and-become-an-independent-sovereign-nation-again.html>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

¹⁴ MARTÍN DE LA GUARDIA, RICARDO Y PÉREZ SÁNCHEZ, GUILLERMO ÁNGEL: *Historia de la Unión Europea. De los seis a la ampliación al Este*. Cuadernos de Historia, Arco/libros, Madrid, 2003, p. 39.

III. REINO UNIDO MIEMBRO DE LA CEE: EL REFERENDO IN VS OUT DE 1975 Y LA EUROFILIA INICIAL DE MARGARET THATCHER

La incorporación de Reino Unido a la CEE se produjo en 1973, bajo el gobierno conservador de Edward Heath, en un momento en que el Partido Conservador era considerado “*The Party of Europe*”, escarapela a la que los *tories* han hecho referencia históricamente, en particular para diferenciarse del Partido Laborista. Esta última formación, bajo el liderazgo de Hugh Gaitskell (1955-1963), no apoyó la primera solicitud de entrada efectuada por el gobierno de Harold MacMillan. Posteriormente, Harold Wilson prometió renegociar los términos de entrada en la CEE y someter el acuerdo a referendo, una estrategia que permite apreciar ciertos paralelismos con respecto a la seguida por David Cameron a partir de enero de 2013¹⁵.

En efecto, Harold Wilson perseguía, además de un mejor acuerdo para su país con la CEE, poner fin a la división que existía en el Partido Laborista por la relación con aquélla ya que dentro del laborismo existía un ala izquierda extremadamente hostil hacia el Mercado Común, al que consideraba una organización capitalista que limitaba la soberanía británica y hacía peligrar los derechos de los trabajadores británicos. Estos argumentos, característicos del “viejo laborismo”, los recuperó la plataforma *Labour Leave* con motivo del pasado referendo de 23 de junio, adaptándolos al escenario del siglo XXI¹⁶.

El éxito de la estrategia seguida por Wilson cabe calificarlo de limitado. Así, aunque ganó las elecciones de octubre de 1974, renegó inmediatamente con la CEE y logró un acuerdo positivo que se tradujo en una victoria aplastante en el referendo de 1975, ello no implicó el fin de la división laborista acerca de la CEE, sino que aquélla se incrementó. De hecho, en el programa para las elecciones generales británicas de 1983, el Labour Party proponía, como política oficial, el abandono de la Comunidad Económica Europea¹⁷.

Asimismo, los *tories* resultaron fundamentales para que en el referendo de 1975 se produjera el triunfo del Sí a la CEE, promocionando un mensaje eurófilo con el que también desgastaron al gobierno de Harold Wilson. Margaret Thatcher (líder del Partido Conservador tras la derrota

¹⁵ BOGDANOR, VERNON: *Learning from History? The 1975 referendum on Europe*. Londres, 23 de mayo de 2016. <http://www.gresham.ac.uk/lectures-and-events/learning-from-history-the-1975-referendum-on-europe>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

¹⁶ MILLS, JOHN: “I used to be pro-EU but this is why I’m voting Brexit”, *The Express*, 26 de mayo de 2016. <http://www.express.co.uk/comment/expresscomment/674187/EU-referendum-Labour-Leave-John-Mills-superstate-near-Brexit-European-Union>; HOEY, KATE: “Why leaving the EU is a left-wing move”, *The Independent*, 9 de octubre de 2015. <http://www.independent.co.uk/voices/labour-mp-kate-hoey-why-leaving-the-eu-is-a-left-wing-move-a6687936.html>. Consultados el 30 de octubre de 2016.

¹⁷ LABOUR PARTY (1983): *The New Hope for Britain*. <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lab83.htm>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

de Edward Heath en las elecciones de octubre de 1974) en su artículo del 4 de junio en *The Daily Telegraph* titulado “The choice before us”, repasó las razones por las que Reino Unido debía permanecer en la CEE y expuso una serie de temores si el resultado final era el abandono. Dentro de las primeras, aludió a la contribución hecha por la CEE a la paz, prosperidad y seguridad de Europa Occidental; en cuanto a los segundos, dejar la CEE implicaba un futuro para Reino Unido marcado por las incógnitas¹⁸.

Asimismo, el 6 de junio de 1975, un día después de la celebración del referéndum, Margaret Thatcher describió la victoria del Sí en los siguientes términos: *“la gente votó para retener su poder en Europa y a través de Europa mantener su influencia en el mundo. Su mensaje claro y enfático es que el espíritu de la nación para hacer frente a los nuevos retos todavía sigue presente, una reserva de poder que todavía es capaz de hacer grande a Reino Unido de nuevo. En otro sentido, también el resultado del referéndum ha sido vital. Repitió el mensaje ya observado en las dos últimas elecciones generales y es que la mayoría de británicos están a favor de la moderación como principio que guíe el progreso. Los extremistas de izquierda han fracasado. Para ellos el 5 de junio ha sido un desastre pero seguirán promoviendo sus políticas divisivas. Esa es su misión. No dejemos que tengan éxito”*¹⁹.

Poco después, en el manifiesto electoral del Partido Conservador para las elecciones generales de 1979, con respecto a la CEE se podía leer lo siguiente: *“lo que ha ocurrido es que bajo el laborismo nuestro país ha sido privado de tomar parte en las ventajas que ser miembro de la CEE ofrece. Y lo que es más, la actitud frecuentemente obstructiva y malévola de los ministros laboristas ha debilitado a la Comunidad como un todo y el poder de negociación de Gran Bretaña dentro de ella (...) El próximo gobierno conservador restaurará la influencia británica convenciendo a nuestros socios de nuestro compromiso con el éxito de la Comunidad”*²⁰.

IV. REINO UNIDO EN LA CEE-UE: DEBATE, POLÉMICA Y DIVISIÓN PERMANENTE

Estas características han definido la relación de Reino Unido con la CEE-UE durante el periodo 1973-2016, generando división en el interior de sus dos principales partidos de gobierno a partir de 1945 (conservador y laborista). No obstante, en las tres últimas décadas, en particular tras el final del liderazgo *tory* de Margaret Thatcher (octubre de 1990), la división ha sido característica definitoria del Partido Conservador²¹.

¹⁸ THATCHER, MARGARET: “The choice before us”, *The Daily Telegraph*, 4 de junio de 1975. <http://www.margaretthatcher.org/document/102701>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

¹⁹ THATCHER, MARGARET: “Message to Conservative Monthly News” (European referendum result), 6 de junio de 1975.

<http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=102705>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

²⁰ CONSERVATIVE PARTY GENERAL ELECTION MANIFESTO (1979):

<http://www.conservativemanifesto.com/1979/1979-conservative-manifesto.shtml>.

Consultado el 30 de octubre de 2016.

²¹ LLOYD, JOHN Y MARCONI, CRISTINA: *Hablemos de Europa*. RIALP, S.A., Madrid, 2015, p. 34.

Por su parte, en el Partido Laborista se ha observado una aceptación del proyecto europeo desde finales de los años 80, aunque manteniendo inalterables algunas constantes de la visión británica hacia aquél, en particular, conceder máxima importancia a la UE desde el punto de vista comercial y rechazar la cesión de soberanía británica a las instituciones comunitarias.

Este cambio de actitud hacia la CEE-UE en el Partido Laborista comenzó a producirse de manera gradual en los años 80, durante el liderazgo de Neil Kinnock (1983-1992), toda vez que el objetivo de la unión económica conllevaba también la defensa de una importante agenda social²². Posteriormente, durante los gobiernos de Tony Blair (1997-2007) y de Gordon Brown (2007-2010), el laborismo adoptó relaciones constructivas y pragmáticas con la UE, si bien no se tradujeron ni en la aceptación del euro ni en la ratificación de la Constitución Europea.

En este sentido, el gobierno de Blair, entre 1997 y 2001, insistió en la importancia de reformar la UE a través de los valores y del liderazgo británicos²³. Con este discurso, que en ocasiones pecaba de retórico, logró apartar momentáneamente la escarapela de “socio incómodo” sobre su país, aunque para ello no empleó argumentos novedosos sino una narrativa centrada en la paz y en la estabilidad que había generado el proceso de integración europea a lo largo de su historia. Sin embargo, Blair no dio pasos mayores, lo que en última instancia dificultó que los pro-europeos ganaran el debate sobre la UE en Reino Unido²⁴.

El Partido Conservador, a partir de los gobiernos de John Major (1990-1992 y 1992-1997), asumió un enfoque cada vez más beligerante hacia la UE, que acentuó durante la etapa en la oposición al “Nuevo Laborismo (1997-2010)”²⁵. Entre los *tories* se hicieron dominantes tesis como las siguientes: *“los pueblos de Europa claramente tienen intereses comunes. Ellos también tienen tradiciones y raíces culturales comunes. Es su diversidad cultural lo que da a Europa su rica herencia. Europa no es una nación y es peligroso que Europa aspire a las parafernalias y funciones de la estatalidad mientras carece de una nacionalidad real. Intentar construir nuevas instituciones o intentar transferir amplios abanicos de poderes desde instituciones de larga tradición hacia unas nuevas finalizará en desastre si esas nuevas instituciones no son capaces de tener el consentimiento incondicional de aquellos a quienes supuestamente sirven”*²⁶.

²² DELORS, JACQUES: “1992. The social dimensión”, Bournemouth, 8 de septiembre de 1988. El discurso completo puede consultarse a través de la Fundación Margaret Thatcher, siguiendo este enlace: <http://www.margaretthatcher.org/document/113686>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

²³ LEONARD, MARK: “Come on, you can sell us the euro better than that, Mr Blair”, *The Daily Telegraph*, 13 de junio de 2001. <http://fpc.org.uk/articles/98>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

²⁴ LEONARD, DICK Y LEONARD, MARK: “Yes to Europe- because life’s better there”, *The Observer*, 2 de diciembre de 2001. <http://fpc.org.uk/articles/236>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

²⁵ HOLMES, MARTIN: *William Hague’s european policy*, The Bruges Group, Londres, marzo de 2000. <http://www.brugesgroup.com/media-centre/papers/8-papers/791-william-hague-s-european-policy>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

²⁶ HOWARD, MICHAEL: *The future of Europe*, Policy Studies num. 152, Centre for Policy Studies, Londres, 1997, p. 4. <http://www.cps.org.uk/files/reports/original/130308164837-TheFutureofEurope.pdf>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

Por tanto, durante los liderazgos de William Hague (1997-2001), Iain Duncan-Smith (2001-2003) y Michael Howard (2003-2005), los *tories* adoptaron una visión apocalíptica del proceso de integración europea, considerando que éste tenía como meta la creación de un super-estado europeo que fagocitaría a los Estados integrantes. En congruencia con este argumento, se presentaron como los únicos defensores de la soberanía e independencia británica. Este fenómeno se pudo observar, por ejemplo, en la campaña de las elecciones generales de 2001, cuando emplearon como uno de sus lemas “*Keep the Pound*”. Así, aunque dentro del Partido Conservador había miembros que sí eran entusiastas de la UE, como Ken Clarke²⁷, fueron relegados a posiciones marginales.

Sin embargo, este “mesianismo” *tory* no se tradujo en réditos electorales. Dicho con otras palabras, el Partido Laborista se convirtió en el “partido natural de gobierno”²⁸, etiqueta que históricamente habían monopolizado los conservadores, los cuales pasaron a ser conocidos como “*The Nasty Party*” (“partido desagradable”), una formación cada vez más alejada de las expectativas e intereses del electorado británico²⁹.

V. EL FACTOR UNIÓN EUROPEA EN DAVID CAMERON

David Cameron accedió al liderazgo del Partido Conservador en diciembre de 2005, tras la tercera derrota consecutiva de su formación en las elecciones generales de mayo de ese mismo año. Desde que presentó su candidatura, trató de que la Unión Europea no monopolizase ni su discurso ni la campaña por la sucesión de Michael Howard. Cameron buscó priorizar en sus intervenciones el rol de instituciones como la familia y promocionar conceptos como el “conservadurismo moderno”³⁰.

Al respecto, se mostró como un euro-pragmático, contrario a que Reino Unido adoptara el euro y partidario de convocar un referendo sobre la Constitución Europea (rechazada por la mayoría del Partido Conservador, incluido él mismo).³¹ También prometió algunas medidas contundentes

²⁷ ALDERMAN, KEITH Y CARTER, NEIL: “The Conservative Party Leadership Election of 2001”, *Parliamentary Affairs*, vol. 55, 2002, pp. 569-585.

²⁸ Véase BOGDANOR, VERNON: *Britain and the 20th century: a new consensus? 1990-2001*, Gresham College Lecture, 22 de mayo de 2012. <http://www.gresham.ac.uk/lectures-and-events/britain-in-the-20th-century-a-new-consensus-1990-2001>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

²⁹ SELDON, ANTHONY: “The only way to win now”, *The Guardian*, 11 de septiembre de 2005. <http://www.theguardian.com/politics/2005/sep/11/conservatives.toryleadership2005>.

Consultado el 30 de octubre de 2016.

³⁰ BBC: “David Cameron: full speech”, 1 de septiembre de 2005.

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4205628.stm. Consultado el 30 de octubre de 2016.

³¹ CAMERON, DAVID: “Time for the EU to take a different path”, *The European Journal. The Journal of the European Foundation*. The European Foundation, vol. 12, núm.9, octubre de 2005, pp. 8-9. <http://www.europeanfoundation.org/wp-content/uploads/2014/05/The-European-Journal-October-2005.pdf>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

tes pero que no le suponían un excesivo desgaste, como retirar al Partido Conservador del Grupo Popular Europeo en el Parlamento Europeo.

Tal medida la consumó inmediatamente después las elecciones europeas de 2009 (lo que implicó la creación de un nuevo grupo político en el Parlamento Europeo, llamado European Conservatives and Reformists Group), en las cuales el Partido Conservador resultó la formación más votada en Reino Unido. Este fenómeno avisaba acerca de un posible cambio de gobierno para 2010, si bien éste finalmente no se produjo ligado a una mayoría absoluta *tory*, sino que fue obligatoria la coalición de gobierno con los liberales-demócratas.

Este último aspecto influyó significativamente en la actitud que David Cameron adoptó hacia la UE y que culminó en enero de 2013, con su promesa de renegociación y referendo. No obstante, diversos sectores académicos, políticos y económicos venían exigiendo desde tiempo atrás una medida de esa naturaleza, aduciendo que los británicos no habían dado su consentimiento a que Bruselas les gobernara³².

En efecto, el sector euroescéptico del Partido Conservador entendió que una de las razones por las que no lograron la mayoría absoluta en las elecciones de 2010 se debió a la tibieza de su postura hacia la UE. De hecho, Cameron se desdijo en 2009 de la promesa de convocar un referendo sobre el Tratado de Lisboa, una vez que éste fue ratificado por la República de Irlanda tras celebrar un segundo referendo. Esta decisión generó los reproches de aquellos *tories* que le exigían la convocatoria inmediata de una consulta sobre el aludido tratado.³³ Además, durante la campaña electoral de 2010, David Cameron acentuó que priorizaría la economía como objetivo fundamental de su gobierno³⁴.

Asimismo, una vez se fue desarrollando la primera legislatura de David Cameron como Primer Ministro, se produjo el incremento del protagonismo de UKIP (United Kingdom Independence Party), partido que en su credo ideológico contenía una única cuestión: el abandono de la UE. Alrededor de dicha aspiración vertebró un discurso populista, eurófobo y xenófobo.³⁵ Además, resultaron frecuentes las fugas de políticos *tories* hacia el partido de Nigel Farage (por ejemplo, Roger Helmer).

³² VAN RANDWYCK, HUGO: *EFTA or the EU*, The Bruges Group, Londres, 2011, pp. 7-8. http://www.brugesgroup.com/images/issues/alternatives_to_the_eu/efta_or_the_eu_pdf.pdf. Consultado el 30 de octubre de 2016.

³³ STRAFFORD, JOHN: *Our fight for democracy. The United Kingdom and the European Union*, The Bruges Group, Londres, 2009, 27 pp. http://www.brugesgroup.com/images/issues/democracy/our_fight_for_democracy_pdf.pdf. Consultado el 30 de octubre de 2016.

³⁴ RESEL, CELIA: *Reino Unido: what's next?*, Papeles FAES, num. 137, 21 de mayo de 2010. Accesible en línea, siguiendo este enlace: http://www.fundacionfaes.org/es/publicaciones/5337/reino_unido_what_s_next. Consultado el 30 de octubre de 2016.

³⁵ LAWSON, NEAL: *Europe as a good society. The joint transformation of the social democratic and European projects*, Social Europe Occasional Paper, 1 julio de 2013, p.2. <http://www.socialeurope.eu/book/op-1-europe-as-a-good-society/>; TODD, JOHN: "UKIP: a very british insurgency?" *British Politics Review. Journal of the British Politics*, Norway, vol. 8, núm. 3, verano de 2013, p. 8. http://www.britishpolitics-society.no/British%20Politics%20Review%2003_2013.pdf. Consultados el 30 de octubre de 2016.

La respuesta del Primer Ministro británico a esta suma de factores tuvo lugar en enero de 2013 cuando prometió la celebración de un referendo de permanencia vs abandono de la UE, previa renegociación, siempre y cuando obtuviera la mayoría absoluta en las elecciones generales previstas para 2015³⁶.

Las reacciones a este proceder fueron de diversa naturaleza, encontrando Cameron escasos apoyos, ubicados principalmente entre aquellos miembros del Partido Conservador con actitudes más eurófilas. Estos últimos, aunque consideraban el referendo una herramienta peligrosa que pondría en riesgo la prosperidad-estabilidad-seguridad británica, percibieron ciertos aspectos positivos tanto en la consulta como en el debate que se generaría alrededor de la misma.

Al respecto, sobresalió Conservative Group for Europe (presidido por Ken Clarke) que confiaba en la capacidad del Primer Ministro para obtener un acuerdo satisfactorio para ambas partes, Reino Unido y la UE³⁷. No obstante, Conservative Group for Europe subrayó que dejar la UE acarrearía riesgos sociales y económicos para el país³⁸. Estos *tories* eurófilos, pecando de un exceso de optimismo, también interpretaron la renegociación y el referendo como una herramienta con la que eliminar aquellos tópicos que durante muchos años se habían difundido en Reino Unido sobre la Unión Europea, particularmente los que aludían a su falta de democracia y exceso de opacidad³⁹.

En cuanto a los socios de Reino Unido en la UE, la reacción inicial fue aséptica, entre otras razones porque el proyecto europeo atravesaba por una crisis que exigía una reforma en profundidad de sus instituciones, a fin de adaptarlas a las exigencias del siglo XXI⁴⁰. Además, la reclamación británica de renegociación se inscribía dentro de la posición que los *tories* venían mostrando hacia la UE, en especial durante las tres últimas décadas.

Una vez realizada esta promesa, David Cameron intentó que la Unión Europea no se convirtiera en el tema principal de su partido de cara a las elecciones de 2015. De hecho, no fue de los que más espacio ocupó en la agenda del Primer Ministro durante el periodo 2013-2015. Por su parte, el Partido Laborista tampoco insistió en este asunto, más allá de reiterar que la estrategia del Primer Ministro suponía un riesgo para la economía británi-

³⁶ CAMERON, DAVID: "EU speech at Bloomberg", 23 de enero de 2013. <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

³⁷ CARMICHAEL, NEIL: "UK economic productivity: Why the European Union matters", en VV.AA: *The UK and the EU: making Britain stronger*. Conservative European Mainstream, septiembre de 2015, pp. 15-18. <http://www.europeanmainstream.org.uk/wp-content/uploads/2015/08/CEM-FINAL.pdf>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

³⁸ GREEN, DAMIAN: "Speech to Universities for Europe Launch", 27 de julio de 2015. <http://www.europeanmainstream.org.uk/wp-content/uploads/2015/07/Universities-for-Europe-Event-Final-27.07.15.pdf>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

³⁹ WALTER, ROBERT: "Why our future is in Europe", *CEG Newsletter*, febrero de 2013, pp. 4-5. <http://www.conservativeeuropegroup.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/CEG-Newsletter-February-2013.pdf>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁴⁰ TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO: *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar la ciudadanía*. Catarata y Fundación Alternativas, Madrid, 2014, 176 pp.

ca y podría minar las posibilidades del país a la hora de desempeñar un rol relevante en el escenario internacional⁴¹.

No obstante, dentro del laborismo había diputados como Gisela Stuart o Dennis Skinner partidarios del referendo y del abandono de la UE⁴². Incluso Tony Blair reconoció que la UE necesitaba de reformas urgentes, aunque el ex Primer Ministro añadió que convocar un referendo implicaba incertidumbre, por lo cual, proponía no abandonarla si el objetivo de Reino Unido era tener influencia en los asuntos globales⁴³.

Además, durante los primeros meses de 2015, resultaba complejo pensar que laboristas o conservadores pudieran obtener la mayoría absoluta en las elecciones de mayo. También admitía dudas razonables que los *tories* repitieran victoria electoral. Sin embargo, los resultados otorgaron la mayoría absoluta al Partido Conservador. A partir de ese momento, David Cameron debía cumplir su promesa, cuya primera etapa (noviembre de 2015) consistió en plantear su “agenda de exigencias” a la UE.

Como respuesta, los socios comunitarios mostraron su compromiso para alcanzar algún tipo de acuerdo que satisficiera las reivindicaciones británicas. De hecho, la renegociación discurrió de una manera amistosa y rápida. Así, en el Consejo Europeo de 18-19 de febrero de 2016 se alcanzó un acuerdo satisfactorio por las dos partes. Seguidamente, Cameron anunció que el referendo se celebraría el 23 de junio de 2016.

VI. LA COMPLEJIDAD DE ALTERAR LA VISIÓN SOBRE LA UNIÓN EUROPEA EN REINO UNIDO

Esta fue una de las principales lecciones derivadas del proceso de renegociación y del acuerdo posterior alcanzado por David Cameron con la UE. UKIP resultaba complejo, como sinónimo de imposible, que alterase su peyorativa opinión sobre la UE. Además, el partido de Nigel Farage había resultado vencedor en las elecciones europeas de 2014, aunque no fue la única formación que defendía argumentos populistas y nacionalistas en la eurocámara⁴⁴.

Dentro del Partido Conservador abundaron los puntos de vista de quienes, aún reconociendo el esfuerzo del Primer Ministro por alcan-

⁴¹ Véase, MANDELSON, PETER: “Those who want to destroy Britain’s influence in Europe got away with murder”, *Social Europe*, 31 de enero de 2013. <http://www.socialeurope.eu/2013/01/those-who-want-to-destroy-britains-influence-in-europe-got-away-with-murder/>; MILIBAND, Ed.: “Britain’s place in the European Union”, *Social Europe*, 13 de marzo de 2014. <http://www.socialeurope.eu/2014/03/britains-place-european-union/>. Consultados el 30 de octubre de 2016.

⁴² EATON, GEORGE: “The labour referendum rebels: the full list”, *The New Statesman*, 5 de julio de 2013. <http://www.newstatesman.com/politics/2013/07/labour-eu-referendum-rebels-full-list>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁴³ *The Guardian*, 23 de enero de 2013. <http://www.theguardian.com/politics/2013/jan/23/tony-blair-cameron-eu-gun>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁴⁴ LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO: *La socialdemocracia y el futuro de Europa*. Catarata, Madrid, 2013, pp. 134-135.

zar un acuerdo satisfactorio, entendieron que éste no resultaba positivo, debido a lo que consideran “carácter irreformable” de la UE⁴⁵. Como ejemplo de esta afirmación, Michael Howard durante su intervención en marzo de 2016 ante el think tank londinense Politeia, expuso que su partido había ganado las elecciones de 2015 con un programa en el cual se comprometía a reducir la inmigración pero las normas de la UE le impedían implementar tal compromiso, añadiendo que “*yo no culpo al Primer Ministro de esta situación. Yo culpo a la obstinación de los otros Estados miembros que rechazan la posibilidad de realizar una reforma*”⁴⁶. Por tanto, bajo este punto de vista, votar por seguir en la UE no implicaría hacerlo por el statu quo, sino por una trayectoria en la cual la UE aumentaría sus competencias⁴⁷.

En consecuencia, quienes abogaron por el *Brexit* manejaron una serie de argumentos complementarios que habían publicitado con anterioridad a la fecha de la consulta, pero que conforme se aproximó la celebración de la misma, acentuaron. Entre ellos, sobresalieron la defensa de la soberanía e independencia de Reino Unido (amenazada por la UE y su burocracia)⁴⁸, los riesgos que para la seguridad británica acarrearía formar parte de la UE, proponiendo los *Brexiters* el cierre de fronteras como solución más eficaz (unida a una defensa a ultranza de la OTAN), la calificación de la UE en palabras de Iain Duncan Smith como una “fuente de injusticia social”⁴⁹ y la consideración del euro como un desastre para las economías europeas ya que las había dividido entre ricos y pobres⁵⁰.

Junto a ello, los partidarios de abandonar la UE hicieron apología del internacionalismo británico, cobrando espacio en su discurso la recuperación de la Commonwealth⁵¹. Asimismo, cabe resaltar que la suma de este conjunto de argumentos llevaron a los partidarios del *Brexit* a cuestionar

⁴⁵ LEADSOM, ANDREA: <http://www.andrealeadsom.com/downloads/eurefletter.pdf>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁴⁶ HOWARD, MICHAEL: *Time to leave*, Politeia, 22 de marzo de 2016. [http://politeia.co.uk/sites/default/files/files/Speech%20to%20Politeia%20-%20Lord%20Howard%20-%2022nd%20March\(1\).pdf](http://politeia.co.uk/sites/default/files/files/Speech%20to%20Politeia%20-%20Lord%20Howard%20-%2022nd%20March(1).pdf). Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁴⁷ JENKIN, BERNARD: “Why Brexit would be good for the United Kingdom”, 27 de abril de 2016. <http://conservativesforbritain.org/2016/04/27/bernard-jenkin-why-brexit-would-be-good-for-the-uk/>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁴⁸ REDWOOD, JOHN: “We should restore our independent democracy”, 26 de abril de 2016. <http://conservativesforbritain.org/2016/04/26/john-redwood-we-should-restore-our-independent-democracy/>; BAKER, STEVE: “It’s time to take back control from the EU”, 4 de abril de 2016. <http://conservativesforbritain.org/2016/04/04/cfb-co-chairman-steve-baker-mp-its-time-to-take-back-control-from-the-eu/>. Consultados el 30 de octubre de 2016.

⁴⁹ *La Vanguardia*, 10 de mayo de 2016. <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160510/401687473894/empresarios-brexit.html>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁵⁰ JENKIN, BERNARD: “Why Brexit would be good for the United Kingdom”, 27 de abril de 2016. <http://conservativesforbritain.org/2016/04/27/bernard-jenkin-why-brexit-would-be-good-for-the-uk/>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁵¹ JOHNSON, BORIS: “Statement from Boris Johnson”, 21 de febrero de 2016. https://d3n8a8pro-7vbm.cloudfront.net/voteleave/pages/746/attachments/original/1456999674/VL_pocket_booklet_AW_SPR.pdf?1456999674. Consultado el 30 de octubre de 2016.

los logros históricos asociados al proceso de integración europea (paz, prosperidad y seguridad)⁵².

Por tanto, independencia vs sumisión fue la dialéctica principal que expusieron quienes se decantaban por el *Brexit*. Esta forma de analizar la relación de Reino Unido con la UE la rebatió, entre otros, el diputado laborista Andy Burnham en su conferencia de 17 de marzo de 2016 en la Universidad de Liverpool, en la cual acusó a los partidarios del *Brexit* de autoproclamarse “los únicos británicos verdaderos. Si tú quieres salvar a tu país, tú debes votar por el *Brexit*. Esto es profundamente engañoso. Ellos promueven la venta ambulante de una forma fraudulenta de patriotismo británico que no ofrece un retorno al pasado sino una ruptura decidida del mismo”⁵³.

Con todo ello, conforme se acercó el 23 de junio, la opción del triunfo *Brexit* no debía menospreciarse y, como exponía el profesor Luis Moreno, “tal eventualidad sería una desgracia para el proyecto europeo, aunque no es descartable. Sucede que el pasado imperial británico está muy cercano en el tiempo y los “aires de grandeza” son todavía prevalentes en buena parte de los sectores sociales del Reino Unido, especialmente en aquellos más populares”⁵⁴.

La réplica a los argumentos de los partidarios del *Brexit* insistió en la importancia de la UE como factor generador de estabilidad (apreciable, por ejemplo, en las transformaciones democráticas experimentadas por las antiguas dictaduras del Sur y del Este de Europa)⁵⁵, en la mejora que para la economía británica y para los derechos de los trabajadores había supuesto formar parte del proyecto europeo⁵⁶, en el aumento de las opciones de liderazgo británico en los asuntos internacionales y en la mayor seguridad frente a amenazas como el terrorismo global o Rusia. En definitiva, para David Cameron votar a favor de *Remain* era ejemplo de buen patriota⁵⁷.

⁵² SKED, ALAN: “Why Britain really joined the EU and should now vote to leave it”, 12 de mayo de 2016. <http://www.cityam.com/240870/why-britain-really-joined-the-eu-and-should-now-vote-to-leave-it>; HOWARTH, GERALD: “Join us to campaign for Brexit”, 11 de mayo de 2016. http://www.conwayfor.org/sir_gerald_howarth_mp_join_us_to_campaign_for_brexit. Consultados el 30 de octubre de 2016.

⁵³ <https://www.ljmu.ac.uk/about-us/roscoe-lecture-series/previous-lectures/nineteenth-series/roscoe-lecture-andy-burnham>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁵⁴ MORENO, LUIS: *Trienio de mudanzas. España, Europa y el mundo, 2013-2015*. Catarata, Madrid, 2016, p. 17.

⁵⁵ JOHNSON, ALAN: *Britain's place in Europe. Why the future lies in the EU*, 20 de octubre de 2015. <https://www.chathamhouse.org/event/britains-place-europe-why-future-lies-eu>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁵⁶ CAMERON, DAVID y BARBER, BRENDAN: “On Europe even we can agree: for british workers it's better in”, *The Guardian*, 27 de abril de 2016. <http://www.theguardian.com/commentis-free/2016/apr/27/david-cameron-brendan-barber-europe-british-workers-brexit>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁵⁷ CAMERON, DAVID: “PM speech on the UK's strength and security in the EU”, 9 de mayo de 2016. <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-the-uks-strength-and-security-in-the-eu-9-may-2016>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

VII. EL RESULTADO DEL REFERENDO DEL 23 DE JUNIO: LA CONFIRMACIÓN DE UNA EVOLUCIÓN ANUNCIADA

El resultado del referendo de 23 de junio confirmó la trayectoria tan particular y heterodoxa que Reino Unido había mantenido en la CEE-UE. El 52% vs 48% final, con una alta participación de más del 70%, otorgó la victoria a los que promocionaron el *Brexit*, quienes de esta manera culminaron con éxito un debate que se había extendido durante las últimas décadas en Reino Unido pero que no puede decirse que a día de hoy se encuentre cerrado definitivamente.

Como consecuencia de la victoria del *Brexit*, se produjo la remodelación del gobierno británico, producto de la dimisión automática de David Cameron, lo que exigía a su vez el nombramiento de un nuevo Primer Ministro.

No obstante, Cameron sí que participó en el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2016 e insistió en las ideas que habían guiado su reacción tras el 23 de junio. Al respecto, rechazó la convocatoria de un segundo referendo ya que *“la voluntad del pueblo británico es una instrucción que hay que cumplir”*⁵⁸ y confirmó que las negociaciones para abandonar la UE las realizaría su sucesor.

Posteriormente, Cameron participó en la Cumbre de la OTAN celebrada en Varsovia. En la capital polaca reiteró el compromiso de su país con la citada organización, insistiendo en una premisa más general, a la que también apelaron algunos partidarios del *Brexit* como Boris Johnson, en función de la cual, Reino Unido, aún no formando parte de la UE, no daría la espalda a los problemas de seguridad que afectan a Europa y a la UE. Al respecto, el aún Primer Ministro particularizó en dos cuestiones concretas: Rusia y el terrorismo⁵⁹.

Theresa May resultó la elegida frente a una serie de contrincantes que se habían decantado por el abandono de la UE como Michael Gove, Liam Fox y Andrea Leadsom (Stephen Crabb, otro de los contendientes, había sido partidario de *Remain*). May, por su parte, antes de la consulta del 23 de junio, había mostrado lealtad al Primer Ministro David Cameron, si bien reflejando un euroescepticismo pragmático y alejado de cualquier veleidad europeísta.

Como razones para optar a la sucesión de David Cameron, Theresa May esgrimió que *“necesitamos a alguien con experiencia de liderazgo para negociar con Europa, con capacidad para unir el partido y el país y con capacidad para crear*

⁵⁸ CAMERON, DAVID: “EU referendum outcome: PM statement”, 24 de junio de 2016. <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-referendum-outcome-pm-statement-24-june-2016>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁵⁹ CAMERON, DAVID: “European Council meeting 28 de junio de 2016: PM press conference”, 29 de junio de 2016. <https://www.gov.uk/government/speeches/european-council-meeting-28-june-2016-pm-press-conference--2>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

una economía que funcione para todos y no sólo para unos pocos privilegiados”⁶⁰. Al respecto, para el rotativo británico *The Daily Mail*, como reflejó en su editorial de 30 de junio, la aspirante respondía al perfil de candidata idónea por razones como su trayectoria en el gobierno y por su capacidad para unir al Partido Conservador y para encarar el incierto futuro que Reino Unido debía afrontar tras el resultado del referendo⁶¹.

El nombramiento de May como nueva Primera Ministra motivó cambios trascendentes en el gobierno así como el nombramiento de algunos nuevos ministros. Boris Johnson se convirtió en el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores y David Davis en “Ministro para el *Brexit*” (ministerio y cargo de nueva creación)⁶². Otra figura relevante de entre los *tories* partidarios del abandono de la UE como Liam Fox, ocupó el cargo de Ministro de Comercio Internacional.

Theresa May, desde su primera intervención pública como Primera Ministra británica,⁶³ ha insistido en que el resultado del referendo es irreversible. Asimismo, ha incidido en la importancia de preservar la unidad de Reino Unido (negando, por tanto, la posibilidad de que Escocia celebre un segundo referendo, idéntico al que tuvo lugar el 18 de septiembre de 2014). Sobre esta cuestión expresó que “*por si alguien no conoce esto, el nombre completo de mi partido es Conservative and Unionist Party y la palabra “unionist” (unionista) es muy importante para mí. Esto implica que nosotros creemos en la Unión: el precioso vínculo entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Esto significa que creemos en una unión no sólo entre las naciones del Reino Unido sino entre todos sus ciudadanos*”⁶⁴.

Con todo ello, según se han sucedido los meses de Theresa May al frente del ejecutivo británico, sí que se ha producido una asimilación por su parte de las ideas de aquellos miembros de su actual gobierno que, con motivo del referendo de 23 de junio, mostraron mayor hostilidad hacia la UE, como los ya aludidos Johnson, Davis y Fox. Sin embargo, este proceder no equivale a que en el seno del gobierno británico y en el Partido Conservador exista consenso sobre qué aspectos deben de ser los prioritarios en el acuerdo que se alcance con la UE.

En este sentido, May ha reiterado dos ideas complementarias. Por un lado, una más contundente, susceptible de resumirse en la premisa “*Brexit es Brexit*”, lo que implica que no habrá un segundo referendo, como algunos

⁶⁰ *El Mundo*, 7 de julio de 2016. <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/07/577e791f268e3e343b8b4669.html>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁶¹ “A party in flames and why it must be Theresa for a leader”. *Daily Mail Comment*, 30 de junio de 2016. <http://www.dailymail.co.uk/debate/article-3668924/DAILY-MAIL-COMMENT-party-flames-Theresa-leader.html>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁶² El nombre exacto es: Secretary of State for Exiting the European Union.

⁶³ MAY, THERESA: “Statement from the new Prime Minister Theresa May”, 13 de julio de 2016. <https://www.gov.uk/government/speeches/statement-from-the-new-prime-minister-theresa-may>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁶⁴ MAY, THERESA: “Statement from the new Prime Minister Theresa May”, 13 de julio de 2016. <https://www.gov.uk/government/speeches/statement-from-the-new-prime-minister-theresa-may>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

sectores de la sociedad civil le exigen⁶⁵. Por otro lado, que será en marzo de 2017 cuando se ponga en marcha el artículo 50, si bien algunos Estados miembros de la UE (particularmente Francia) habrían preferido una menor demora. Junto a ello, la Primera Ministra, consciente de los interrogantes que se ciernen sobre el futuro de Reino Unido, ha optado por la estrategia de privilegiar el escenario doméstico.

Así, durante la pasada conferencia anual del Partido Conservador, celebrada en Birmingham entre el 2-5 de octubre, pronunció un discurso que estructuró alrededor de varios conceptos claves, como “*Britain’s quiet revolution*” y “*Global Britain*”. Con el primero de ellos, se desmarcó de cualquier influencia de las ideas políticas y económicas del *Thatcherismo*, apostando por el denominado “*centre ground*”, lo que se traduce en una mayor intervención del gobierno a la hora de solventar los problemas de los ciudadanos⁶⁶.

En cuanto al segundo de los conceptos, enlaza directamente con la asimilación del lenguaje y fines de los pro-*Brexiter*s *tories* que May ha asumido, puesto que a su entender, la principal consecuencia del resultado del referendo alude a que las leyes británicas volverán a elaborarse en Londres (y no en Bruselas) y a que la autoridad del Derecho Comunitario ha terminado para siempre en Reino Unido. Esto no significa que su país abandone a Europa, sino simplemente que ha dejado de pertenecer a la Unión Europea⁶⁷.

En este sentido, puede observarse la similitud del planteamiento de May con respecto a los emitidos David Davis (para quien el *Brexit* supone que las decisiones relativas a cómo utilizar el dinero de los contribuyentes británicos o al control de las fronteras británicas retornarán a Westminster)⁶⁸, Liam Fox (para quien los gobiernos de Reino Unido, durante su membresía en la UE, habían desplazado como prioridad de su agenda el libre comercio)⁶⁹ o Boris Johnson (que interpretó que quienes votaron por el *Brexit*, lo hicieron para recuperar la libertad económica y política)⁷⁰.

⁶⁵ MAY, THERESA: “The good that government can do”, 5 de octubre de 2016. <http://press.conservatives.com/post/151378268295/prime-minister-the-good-that-government-can-do>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁶⁶ MAY, THERESA: “The good that government can do”, 5 de octubre de 2016. <http://press.conservatives.com/post/151378268295/prime-minister-the-good-that-government-can-do>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁶⁷ MAY, THERESA: “Britain after Brexit. A vision of a global Britain”, 2 de octubre de 2016. <http://www.conservativehome.com/parliament/2016/10/britain-after-brexit-a-vision-of-a-global-britain-theresa-mays-conservative-conference-speech-full-text.html>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁶⁸ DAVIS, DAVID: “Speech to the Conservative Party Conference 2016”, 2 de octubre. <http://press.conservatives.com/post/151240065825/davis-speech-to-conservative-party-conference>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁶⁹ FOX, LIAM: “Speech to the Conservative Party Conference 2016”, 3 de octubre de 2016. <http://press.conservatives.com/post/151291730615/fox-speech-to-conservative-party-conference-2016>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁷⁰ JOHNSON, BORIS: “How british values help to make the world richer and safer”, 2 de octubre de 2016. <http://press.conservatives.com/post/151242631480/johnson-how-british-values-help-to-make-the-world>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

No obstante, en lo que afecta particularmente a la relación con la UE, la Primera Ministra también ha asumido como propia otra premisa con la que los *brexitters tories* afrontaron el pasado referendo, susceptible de resumirse en que con el abandono de la Unión Europea, se iniciaría una (nueva) etapa en la cual Reino Unido dispondría de ingentes posibilidades para actuar como un actor global principal. Se trata de un discurso que reivindicaba (y aún lo hace) una suerte de “excepcionalidad británica”, en función de la cual, la UE está obligada a tratar con justicia a Reino Unido, no sólo en beneficio de éste sino sobre todo de aquélla⁷¹.

Con todo ello, no puede decirse que el referendo y su resultado hayan servido para mitigar la influencia divisiva que la relación con la Unión Europea viene ejerciendo sobre el actual gobierno *tory*. Por el contrario, aquélla se mantiene a modo de constante y, con total seguridad, incrementará cuando se aplique el artículo 50.

En función de esta afirmación general, el gobierno *tory* ha comenzado a elaborar su agenda de objetivos de cara al inicio de las negociaciones con la UE, dentro de los cuales, el control de fronteras ocupa el lugar prioritario (*Brexit* duro) en detrimento del acceso al mercado único (*Brexit* blando). En consecuencia, nos hallamos ante nueva dialéctica que probablemente se transforme de manera gradual en una disyuntiva, provocando la consiguiente división interna.

Así, dentro de los partidarios del *Brexit* duro encontramos a Liam Fox, David Davis o Boris Johnson, para quienes el principal mensaje derivado del referendo del pasado 23 de junio es que el gobierno británico debe controlar la inmigración. En cuanto a la segunda alternativa (*Brexit* blando), sobresale en su defensa Philip Hammond, actual Ministro de Economía, quien siempre ha concebido a la UE como el destino principal para el comercio de Reino Unido. En concreto, en marzo de 2016 rechazó aquellas ideas de los partidarios del *Brexit* con las que buscaban revitalizar el rol comercial de la Commonwealth⁷².

En consecuencia, el control de la inmigración está cobrando cada vez más espacio en el discurso de Theresa May, lo que introduce un elemento más de polémica dentro de su gobierno y en la relación de éste con la oposición. Sin embargo, ni el resultado del 23 de junio ni la consiguiente división en el Partido Conservador sobre las negociaciones con la UE se han convertido en factores que, hasta la fecha, hayan provocado el rechazo de la ciudadanía británica hacia los *tories*.

La explicación principal a este fenómeno, que contradice lo ocurrido en otras etapas nada alejadas en el tiempo como el segundo gobierno de John Major, está relacionada con la excesiva orientación hacia la izquierda

⁷¹ DAVIS, DAVID: “Britain is not like other countries”, *The Telegraph*, 27 de mayo de 2016. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/27/britain-is-not-like-other-countries--even-the-sclerotic-eu-will/>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

⁷² HAMMOND, PHILIP: *What do the alternatives to the EU Membership Look Like?*, 2 de marzo de 2016. <https://www.chathamhouse.org/event/what-do-alternatives-eu-membership-look>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

del Partido Laborista, acentuada tras la reelección como líder de Jeremy Corbyn el pasado mes de septiembre.

En este sentido, todo apunta a que el laborismo bajo Corbyn se va a asemejar a aquel partido que, como el propio Blair denunció recientemente, prefería hacer política más en la calles que en el Parlamento.⁷³ Su concepción de la OTAN, de la economía y de la seguridad, guardan mayor sintonía con las proclamas populistas de algunos partidos de izquierda radical continentales (Podemos en España o Syriza en Grecia) que con los postulados de la Tercera Vía. A día de hoy, aún con todas las cautelas que puedan ponerse, la unidad parece más evidente entre los *tories* que entre los laboristas.

VIII. CONCLUSIONES

En Reino Unido, la relación con la CEE-UE ha sido una herramienta para desacreditar al rival político. Los casos de Churchill contra Attlee; Gaitskell contra MacMillan; Wilson contra Heath; Thatcher contra Wilson/Callaghan; y más recientemente de Blair contra Major, de Cameron contra Blair/Brown o de Miliband/Corbyn contra Cameron, así lo corroboran.

Por tanto, la influencia que la UE ha generado en Reino Unido debe calificarse de transversal, provocando la división en los dos grandes partidos políticos, aunque en los últimos años ha sido una característica más notoria entre los *tories*. Con total seguridad, la negociación para consumir el abandono de la UE (aplicación del artículo 50) reflejará esa división en el Partido Conservador.

Durante sus más de 40 años como Estado miembro, Reino Unido ha aportado al proceso de integración europea poderío económico, fortaleza militar y disciplina implementando la legislación comunitaria. Su abandono marca el inicio de una nueva relación, cuya naturaleza y alcance se desconocen aún.

Con motivo del referendo de 23 de junio, los partidarios del *Brexit* emitieron un mensaje cortoplacista pero susceptible de penetrar en la opinión pública. Para ello, difundieron una imagen grandilocuente de Reino Unido, en especial como actor internacional, mientras repetían tópicos negativos sobre la UE.

Las razones manejadas por los partidarios del *Brexit* se vertebraron alrededor de una noción arcaica de la soberanía nacional que sigue presente en buena parte del gabinete de Theresa May, en particular de los ministros Liam Fox, David Davis y Boris Johnson.

Los partidarios del *Remain* encararon un escenario complejo antes del 23 de junio. El poco estimulante desarrollo de la UE en los últimos años (crisis económicas frecuentes, crisis de los refugiados sirios e incapacidad

⁷³ "Blair: the interview", *Esquire*, 7 de octubre de 2016. <http://www.esquire.co.uk/culture/longform/a10954/tony-blair-interview/>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

para responder de modo cohesionado a los retos derivados de la seguridad) fueron factores que jugaron en contra de quienes defendían la permanencia en la UE. Además, el credo de los partidarios del *Brexit* era sobradamente conocido por la opinión pública británica con anterioridad a que se conociera la fecha del referendo.

El referendo británico de 23 de junio ha confirmado que la celebración de consultas de esta naturaleza no solventa las cuestiones problemáticas sino que las exacerba, complicando la adopción de soluciones eficaces y consensuadas. Además, este tipo de consultas permite que cobren espacio en la agenda política nuevos problemas con capacidad para aumentar el radicalismo en la sociedad.

La complejidad que encerraba la ingeniería basada en la renegociación y el referendo que propuso David Cameron no garantizó la unidad en el Partido Conservador. Además, mientras Harold Wilson en el referendo de 1975 contó con el apoyo de Margaret Thatcher, en 2016 David Cameron vio cómo dentro del laborismo había sectores partidarios de abandonar la UE que promovieron un mensaje con elevadas dosis de demagogia. Tampoco la actitud de Jeremy Corbyn fue la de Thatcher.

Las actuales divisiones que se observan en el gobierno conservador afectan principalmente a la disyuntiva libertad de movimiento vs libre comercio, donde el consenso está lejos de lograrse. Sí que lo hay, por el contrario, en afirmar que el resultado del 23 de junio es inamovible.

IV

CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2016 (X Legislatura)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—4.1. Relación de Leyes aprobadas.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA (1 de enero a 30 de junio de 2016–X Legislatura).—5.1. Cuadros resumen de actividad parlamentaria.—5.2. Gráficos estadísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa al tercer período de sesiones la X Legislatura, que comprende los meses de enero a junio de 2016.

La estructura del presente trabajo sigue el mismo esquema que el adoptado en anteriores números de la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

En el tercer período de sesiones (enero/junio 2016) se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de Diputado.

* Jefa de la Sección de Archivo, Jefe del Negociado de Archivo Parlamentario y Jefe del Negociado de Archivo Administrativo de la Asamblea de Madrid, respectivamente.

El **Ilmo. Sr. D. Antonio Pablo González Terol**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 12 de enero de 2016, Acuerdo de Mesa de Diputación Permanente de 18 de enero (BOAM 38, de 21 de enero de 2016), y fue sustituido por la **Ilma. Sra. D.^a Regina María Plañiol Lacalle**, del Grupo Parlamentario Popular, *por renuncia anticipada de D. Jesús Adriano Valverde Bocanegra y de D.^a María Belén Fernández-Saliner García*, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 21 de enero de 2016 (BOAM 39, de 28 de febrero).

El **Ilmo. Sr. D. Diego Lozano Pérez**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 29 de enero de 2016, Acuerdo de Mesa de 1 de febrero (BOAM 41, de 4 de febrero) y fue sustituido por el **Ilmo. Sr. D. José Tomás Serrano Guío**, del Grupo Parlamentario Popular, *por renuncia anticipada de D. Jorge Jiménez de Cisneros Bailly-Bailliere*, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria del 4 de febrero de 2016 (BOAM 42, de 11 de febrero).

La **Ilma. Sra. D.^a Eva Borox Montero**, del Grupo Parlamentario Ciudadanos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 17 de marzo de 2016, Acuerdo de Mesa de 28 de marzo (BOAM 52, de 31 de marzo), y fue sustituida por la **Ilma. Sra. D.^a Ana Rodríguez Durán**, del Grupo Parlamentario Ciudadanos, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria del 7 de abril de 2016 (BOAM 54, de 14 de abril).

El **Ilmo. Sr. D. Jacobo Beltrán Pedreira**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 29 de marzo de 2016, Acuerdo de Mesa de 4 de abril (BOAM 53, de 7 de abril) y fue sustituido por el **Ilmo. Sr. D. Alejandro Sánchez Fernández**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 7 de abril de 2016 (BOAM 54, de 14 de abril).

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

Se han celebrado 17 sesiones ordinarias desde enero a junio de 2016.

A continuación se reseñan las fechas concretas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

Enero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	Nº de Acta
	1	21-01-2016	112	1/2016 (X)
	Total sesiones enero 2016..... 1			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	Nº de Acta
	1	04-02-2016	119	2/2016 (X)
	2	11-02-2016	126	3/2016 (X)
	3	18-02-2016	138	4/2016 (X)
	Total sesiones febrero 2016 3			
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	Nº de Acta
	1	03-03-2016	147	5/2016 (X)
	2	10-03-2016	155	6/2016(X)
	3	17-03-2016	166	7/2016 (X)
	Total sesiones marzo 2016..... 3			
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	Nº de Acta
	1	07-04-2016	177	8/2016
	2	14-04-2016	186	9/2016
	3	21-04-2016	197	10/2016
	Total sesiones abril 2016..... 3			
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	Nº de Acta
	1	05-05-2016	205	11/2016
	2	12-05-2016	214	12/2016
	3	19-05-2016	222	13/2016
	Total sesiones mayo 2016 3			
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	Nº de Acta
	1	02-06-2016	226	14/2016
	2	09-06-2016	235	15/2016
	3	16-06-2016	242	16/2016
	4	23-06-2016	254	17/2016
	Total sesiones junio 2016 4			
Total sesiones enero/junio 2016 17				

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

El número total de sesiones celebradas por la Comisiones de la Asamblea de Madrid en el presente período ha sido de 106, de acuerdo con lo señalado a continuación:

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. *Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado*

3.2.1.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 4)

3.2.1.2. Composición: BOAM número 9, de 23/07/2015

Modificaciones producidas en la composición enero/junio 2016: Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	-	D. Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino	-	BOAM 41, de 04/02/2016
G.POD.	Renuncia como Secretario de la Comisión de D. Miguel Ardanuy Pizarro		-	BOAM 50, de 17/03/2016
G.POD.	Designación de D. José Manuel López Rodrigo como Secretario de la Comisión, en sustitución de D. Miguel Ardanuy Pizarro		11/4/2016	D.SS. 181, de 11/04/2016 BOAM 55, de 21/04/2016
G.P.	D. Juan Soler-Espiauba Gallo	Designación como Portavoz Adjunto a D. Alfonso Serrano Sánchez-Capuchino, en sustitución de D. Juan Soler-Espiauba Gallo	-	BOAM 55, de 21/04/2016

3.2.1.3. Sesiones de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08-02-2016	s/n
	Total sesiones febrero 2016..... 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07-03-2016	s/n
	Total sesiones marzo 2016..... 1		

Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11-04-2016	181
	Total sesiones abril 2016..... 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09-05-2016	s/n
	Total sesiones mayo 2016 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13-06-2016	s/n
	Total sesiones junio 2016 1		
Total sesiones enero a junio 2016 5			

3.2.2. Comisión de Cultura y Turismo

3.2.2.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 5)

3.2.2.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición enero/junio 2016: Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Cultura y Turismo:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.C's.	D.ª Marta Marbán de Frutos	D. Ricardo Megías Morales, y designación como Portavoz Adjunto, en sustitución de D.ª Esther Ruiz Fernández	-	BOAM 54, de 14/04/2016
	Designación de D.ª Esther Ruiz Fernández como Portavoz del Grupo en la Comisión, en sustitución de D.ª Marta Marbán de Frutos		-	

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Cultura y Turismo

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE CULTURA Y TURISMO

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01-02-2016	115
	2	15-02-2016	131
	3	29-02-2016	141
	Total sesiones febrero 2016		3

Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14-03-2016	159
	Total sesiones marzo 2016..... 2		
Abril	Nº de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04-04-2016	171
	2	18-04-2016	190
	Total sesiones abril 2016..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	19-05-2016	209
	Total sesiones mayo 2016 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06-06-2016	229
	2	20-06-2016	247
	Total sesiones junio 2016 2		
Total sesiones enero a junio 2016 9			

3.2.3. Comisión de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno

3.2.3.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 6)

3.2.3.2. Composición: BOAM número 9, de 23/07/2015

No se han producido modificaciones en la composición en el período enero/junio 2016.

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia y Justicia

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y PORTAVOCÍA DEL GOBIERNO

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09-02-2016	123
	2	16-02-2016	133
	Total sesiones febrero 2016		2

Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08-03-2016	152
	2	15-03-2016	161
	Total sesiones marzo 2016..... 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12-04-2016	183
	2	19-04-2016	193
	Total sesiones abril 2016..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10-05-2016	211
	2	17-05-2016	218
	Total sesiones mayo 2016 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14-06-2016	239
	2	21-06-2016	250
	Total sesiones junio 2016 2		
Total sesiones enero a junio 2016 10			

3.2.4. Comisión de Presupuestos, Economía, Empleo y Hacienda

3.2.4.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 7)

3.2.4.2. Composición: BOAM número 9, de 23/07/2015

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Presupuestos, Economía, Empleo y Hacienda:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	-	D. Pedro Muñoz Abrines	-	BOAM 38, de 21/01/2016
G.C's.	D.ª María Dolores González Pastor	D.ª Ana Rodríguez Durán y designación como Portavoz Adjunta de la Comisión, en sustitución de D.ª Dolores González Pastor	-	BOAM 54, de 14/04/2016

3.2.4.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos, Economía, Empleo y Hacienda

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE PRESUPUESTOS, ECONOMÍA Y HACIENDA

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	10-02-2016	125
	2	17-02-2016	137
	Total sesiones febrero 2016		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09-03-2016	154
	2	16-03-2016	165
	Total sesiones marzo 2016.....		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13-04-2016	185
	2	20-04-2016	196
	Total sesiones abril 2016.....		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11-05-2016	213
	2	18-05-2016	221
	Total sesiones mayo 2016		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	15-06-2016	241
	2	22-06-2016	253
	Total sesiones junio 2016		
Total sesiones enero a junio 2016			10

3.2.5. *Comisión de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio*

3.2.5.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 8)

3.2.5.2. Composición: BOAM número 9, de 23/07/2015

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	Renuncia de D. Luis del Olmo Flórez como Presidente de la Comisión y nombramiento de D. Diego Sanjuanbenito Bonal sustituyéndole		10/02/2016	D.SS. 124, de 10/02/2016 BOAM 44, de 18/02/2016
G.P.	-	D.ª Elena González Moñux	-	BOAM 44, de 18/02/2016
G.P.	Designación de D. Luis del Olmo Flórez como Portavoz del Grupo en la Comisión		-	BOAM 44, de 18/02/2016
G.POD.	D. Raúl Camargo Fernández	D. Emilio Delgado Orgaz	-	BOAM 44, de 18/02/2016
G.POD.	Designación de D. Alejandro Sánchez Pérez como Portavoz del Grupo en la Comisión y de D. Emilio Delgado Orgaz como Viceportavoz		-	BOAM 44, de 18/02/2016
G.C's.	D.ª Marta Marbán de Frutos	D.ª Ana Rodríguez Durán, y designación como Portavoz Adjunta, en sustitución de D.ª Marta Marbán de Frutos	-	BOAM 54, de 11/04/2016
G.P.	Designación de D.ª Lucila Toledo Moreno como Presidenta de la Comisión en sustitución de D. Diego Sanjuanbenito Bonal		20/04/2016	D.SS. 194, de 20/04/2016 BOAM 56, de 20/04/2016

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.

Sesiones de las Comisiones **COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, ADMINISTRACIÓN LOCAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10-02-2016	124
	2	17-02-2016	136
	Total sesiones febrero 2016..... 2		

Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09-03-2016	153
	2	16-03-2016	164
	Total sesiones marzo 2016..... 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13-04-2016	184
	2	20-04-2016	194
	Total sesiones abril 2016..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11-05-2016	212
	1	18-05-2016	220
	Total sesiones mayo 2016 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	15-06-2016	240
	2	22-06-2016	252
	3	30-06-2016	255
	Total sesiones junio 2016 3		
Total sesiones enero /junio 2016 11			

3.2.6. Comisión de Sanidad

3.2.6.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 9)

3.2.6.2. Composición: BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Sanidad:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	-	D.ª Regina Plañiol Lacalle	-	BOAM 41, de 04/02/2016
G.P.	Designación de D.ª Regina Plañiol Lacalle como Presidenta de la Comisión, en sustitución de D. José Ignacio Echeverría		02/02/2016	D.SS. 111, de 19/01/2016 BOAM 42, de 11/02/2016

G.S.	Designación de D. Diego Sanjuanbenito Boal como Portavoz del grupo en la Comisión en sustitución de D. Jacobo Ramón Beltrán Pedreira		BOAM 54, de 14/04/2016
------	--	--	------------------------

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE SANIDAD

Enero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	19-01-2016	111
Total sesiones enero 2016.....			1
Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02-02-2016	117
	2	16-02-2016	134
Total sesiones febrero 2016.....			2
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01-03-2016	144
	2	15-03-2016	162
Total sesiones marzo 2016.....			2
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05-04-2016	174
	2	19-04-2016	192
Total sesiones abril 2016.....			2
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03-05-2016	202
	2	17-05-2016	217
Total sesiones mes de mayo 2016.....			2
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07-06-2016	232
	2	21-06-2016	249
Total sesiones junio 2016			2
Total sesiones enero a junio 2016			11

3.2.7. Comisión de Políticas Sociales y Familia

3.2.7.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 9)

3.2.7.2. Composición: BOAM número 9, de 23/07/2015

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Políticas Sociales y Familia:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Pilar Liébana Montijano	D. ^a Regina Plañiol Lacalle	-	BOAM 41, de 04/02/2016
G.P.	D. ^a Lucila Toledo Moreno	D. Alejandro Sánchez Fernández	-	BOAM 55, de 21/04/2016
G.P.	Designación de D. Alejandro Sánchez Fernández como Secretario de la Comisión, en sustitución de D. ^a Lucila Toledo Moreno		20/05/2016	D.SS. 225 BOAM 63, de 02/06/2016

3.2.7.3. Sesiones de la Comisión de Políticas Sociales y Familia

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES Y FAMILIA

Enero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	18-01-2016	108
	Total sesiones enero 2016..... 1		
Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01-02-2016	114
	2	15-02-2016	129
	3	29-02-2016	140
	Total sesiones febrero 2016 3		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14-03-2016	157
	Total sesiones marzo 2016..... 1		

Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04-04-2016	169
	2	18-04-2016	188
	Total sesiones abril 2016..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	20-05-2016	225
	Total sesiones mayo 2016 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06-06-2016	228
	2	20-06-2016	245
	Total sesiones junio 2016 2		
Total sesiones enero a junio 2016 10			

3.2.8. Comisión de Educación y Deporte

3.2.8.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 11)

3.2.8.2. Composición: BOAM número 9, de 23/07/2015

No se han producido modificaciones en la composición de esta Comisión durante el período de sesiones de enero a junio de 2016.

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Educación y Deporte

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y DEPORTE

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03-02-2016	118
	2	17-02-2016	135
	Total sesiones febrero 2016.....		2
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02-03-2016	145
	2	16-03-2016	163
	Total sesiones marzo 2016.....		2

Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06-04-2016	175
	2	20-04-2016	195
	Total sesiones abril 2016..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04-05-2016	203
	2	18-05-2016	219
	Total sesiones mayo 2016 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08-06-2016	233
	2	22-06-2016	251
	Total sesiones junio 2016 2		
Total sesiones enero a junio 2016 10			

3.2.9. Comisión de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

3.2.9.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 12)

3.2.9.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Transportes, Vivienda e Infraestructuras:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	D. José Enrique Núñez Guijarro	D. Tomás Serrano Guío	-	BOAM 44, de 18/02/2016
G.POD.	D. Ramón Espinar Merino	D.ª Laura Díaz Román	-	BOAM 44, de 18/02/2016
G.POD.	Designación de D. Marco Candela Pokorna como Portavoz del Grupo, D.ª Laura Díaz Román como Viceportavoz y de D. Alejandro Sánchez Pérez como Vicepresidente		-	BOAM 44, de 18/02/2016

G.Cs.	D. ^a Eva M. ^a Borox Montoro	D. ^a M. ^a Teresa de la Iglesia Vicente, sustituyendo como Portavoz Adjunta a D. ^a Eva M. ^a Borox Montoro	-	BOAM 54, de 01/03/2016
-------	---	--	---	------------------------

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE TRANSPORTES, VIVIENDA E INFRAESTRUCTURAS

Enero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	22-01-2016	113
	Total sesiones enero 2016..... 1		
Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05-02-2016	120
	2	19-02-2016	139
	Total sesiones febrero 2016..... 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04-03-2016	149
	2	18-03-2016	168
	Total sesiones marzo 2016..... 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08-04-2016	179
	2	22-04-2016	199
	Total sesiones abril 2016..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06-05-2016	207
	2	20-05-2016	224
	Total sesiones mayo 2016 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10-06-2016	236
	Total sesiones junio 2016 1		
Total sesiones enero a junio 2016 10			

3.2.10. Comisión de Mujer

3.2.10.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 13)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Mujer:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.C's.	D. ^a Eva M. ^a Borox Montoro	D. ^a Esther Ruiz Fernández, sustituyendo como Portavoz a D. ^a Eva M. ^a Borox Montoro	-	BOAM 54, de 14/04/2016
G.C's.	Designación de D. Tomás Marcos Arias como Portavoz Adjunto, en sustitución de D. ^a Susana Solís Pérez		-	BOAM 54, de 14/04/2016

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE MUJER

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	08-02-2016	121
	Total sesiones febrero 2016..... 1		
Marzo	1	07-03-2016	150
	Total sesiones marzo 2016..... 1		
Abril	1	11-04-2016	180
	Total sesiones abril 2016..... 1		
Mayo	1	09-05-2016	208
	Total sesiones mayo 2016 1		

Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13-06-2016	237
	Total sesiones junio 2016 1		
Total sesiones enero a junio 2016 5			

3.2.11. Comisión de Juventud

3.2.11.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 14)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Juventud:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.Cs.	D. Jesús Ricardo Megías Morales	D. César Zafra Hernández, sustituyendo como Portavoz Adjunto a D. Jesús Ricardo Megías Morales	-	BOAM 54, de 14/04/2016
G.P.	-	D. Alejandro Sánchez Fernández	-	BOAM 55, de 21/04/2016

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE JUVENTUD

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12-02-2016	128
	Total sesiones febrero 2016.....		1
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11-03-2016	156
	Total sesiones marzo 2016.....		1
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	15-04-2016	187
	Total sesiones abril 2016.....		1

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Mayo	1	13-05-2016	215
	Total sesiones mayo 2016 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Junio	1	17-06-2016	244
	Total sesiones junio 2016 1		
	Total sesiones enero a junio 2016 5		

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.12. Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

3.2.12.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS. número 15)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Begoña García Martín	D. Tomás Serrano Guio	-	BOAM 47, de 03/03/2016
G.P.	Designación de D. Tomás Serrano Guio como Secretario de la Comisión en sustitución de D. ^a Begoña García Martín		01/03/2016	D.SS. 142, de 01/03/2016 BOAM 49, de 10/03/2016
G.Cs.	D. Juan Ramón Rubio Ruiz	D. ^a Marta Marbán de Frutos, que sustituye como Portavoz Adjunta del grupo a D. Juan Ramón Rubio Ruiz		BOAM 54, de 14/04/2016

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES

Enero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	19-01-2016	109
	Total sesiones enero 2016..... 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01-03-2016	142
	Total sesiones marzo 2016..... 1		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05-04-2016	172
	Total sesiones abril 2016..... 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03-05-2016	201
	Total sesiones mayo 2016 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07-06-2016	230
	Total sesiones junio 2016 1		
Total sesiones enero a junio 2016 5			

3.2.13. *Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid*

3.2.13.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 16)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	D.Alfonso Serrano Sánchez-Capuchino	D.ª Regina Plañiol Lacalle	-	BOAM 41, de 04/02/2016
G.P.	D.ª M.ª Teresa de la Iglesia Vicente	D.ª Marta Barbán de Frutos, que es nombrada Presidenta de la Comisión	18/04/2016	D.SS. 189, de 18/04/2016 BOAM 56, de 28/04/2016

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE CONTROL DEL ENTE PÚBLICO RADIO TELEVISIÓN MADRID

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	15-02-2016	130
	Total sesiones febrero 2016..... 1		
Marzo	1	02-03-2016	146
	2	14-03-2016	158
	Total sesiones marzo 2016..... 1		
Abril	1	04-04-2016	170
	2	06-04-2016	176
	3	18-04-2016	189
	Total sesiones abril 2016..... 3		
Mayo	1	04-05-2016	204
	Total sesiones mayo 2016 1		
Junio	1	08-06-2016	234
	2	20-06-2016	246
	Total sesiones junio 2016 2		
Total sesiones enero a junio 2016 9			

3.2.14. Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

3.2.14.1. Constitución: 22 de julio de 2015 (D.SS número 17)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 9, de 23/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Políticas Integrales de la Discapacidad:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.POD.	D. Emilio Delgado Orgaz	D. Raúl Camargo Fernández	-	BOAM 44, de 18/02/2016

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS INTEGRALES DE LA DISCAPACIDAD

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	09-02-2016	122
	Total sesiones febrero 2016..... 1		
Marzo	1	08-03-2016	151
	Total sesiones marzo 2016..... 1		
Abril	1	12-04-2016	182
	Total sesiones abril 2016..... 1		
Mayo	1	10-05-2016	210
	Total sesiones mayo 2016 1		
Junio	1	14-06-2016	238
	Total sesiones junio 2016 1		
Total sesiones enero a junio 2016 5			

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.15. *Comisión de Estudio sobre la auditoría del endeudamiento y la gestión pública de la Comunidad de Madrid*

3.2.15.1. Constitución: 28 de julio de 2015 (D.SS. número 19, BOAM. 11, de 30/07/2015)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 11, de 30/07/2015)

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Estudio sobre la auditoría del endeudamiento y la gestión pública de la Comunidad de Madrid:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.P.	-	D. Tomás Serrano Guío	-	BOAM 44, de 18/02/2016

3.2.15.3. Sesiones de la Comisión de Estudio sobre la auditoría del endeudamiento y la gestión pública de la Comunidad de Madrid

**Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA AUDITORÍA
DEL ENDEUDAMIENTO Y LA GESTIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

Enero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	19-01-2016	110
Total sesiones enero 2016..... 1			
Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02-02-2016	116
	2	16-02-2016	132
Total sesiones febrero 2016..... 2			
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01-03-2016	143
	2	15-03-2016	160
Total sesiones marzo 2016..... 2			
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05-04-2016	173
	2	19-04-2016	191
Total sesiones abril 2016..... 2			
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03-05-2016	200
	2	17-05-2016	216
Total sesiones mayo 2016 2			

Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07-06-2016	231
	2	21-06-2016	248
	Total sesiones mes de junio 2016..... 2		
Total sesiones enero a junio 2016 11			

3.2.16. *Comisión de Investigación sobre la corrupción política en la Comunidad de Madrid*

3.2.16.1. Constitución: 16 de octubre de 2015 (D.SS. número 43, BOAM. 20, de 29/10/2015)

3.2.16.2. Composición: (BOAM número 20, de 29/10/2015)

Modificaciones producidas en la composición (enero/junio 2016): Altas y Bajas de Diputados en la Comisión de Estudio sobre la auditoría del endeudamiento y la gestión pública de la Comunidad de Madrid:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
G.Cs.	D. Ignacio Aguado Crespo	D. Juan Ramón Rubio Ruíz, que es designado Portavoz Adjunto	-	BOAM 38, de 21/01/2016
G.Cs.	Designación de D. César Zafra Hernández como Portavoz		-	BOAM 38, de 21/01/2016
G.P.	-	D. Luis del Olmo Flórez	-	BOAM 44, de 18/02/2016
G.P.	D. Diego Sanjuanbenito Bonal	D.ª Begoña García Martín, que es nombrada Vicepresidenta de la Comisión	04/03/2016	D.SS. 148, de 04/03/2016 BOAM 50, de 17/03/2016

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Investigación sobre la corrupción política en la Comunidad de Madrid

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12-02-2016	127
	Total sesiones febrero 2016..... 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04-03-2016	148
	2	18-03-2016	167
	Total sesiones marzo 2016..... 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08-04-2016	178
	2	22-04-2016	198
	Total sesiones abril 2016..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06-05-2016	206
	2	20-05-2016	223
	Total sesiones mayo 2016 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03-06-2016	227
	2	17-06-2016	243
	Total sesiones junio 2016 2		
Total sesiones enero a junio 2016 2			

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. *Designación de miembros: Sesión plenaria de 9 de julio de 2015 (D.SS número 3, de 09-07-2015)*

3.3.2. *Composición: BOAM número 7, de 16 de julio de 2015*

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2016.

3.3.3. *Sesiones de la Diputación Permanente*

No se han celebrado sesiones de la Diputación Permanente durante este período.

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

3.4.1. *Sesión constitutiva de 9 de junio de 2015: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D.SS número 1, de 9 de junio de 2015)*

3.4.2. *Composición de la Mesa de la Asamblea*

Presidenta: D.^a María Paloma Adrados Gautier (GPP)
 Vicepresidente Primero: D. Juan Trinidad Martos (GPC's)
 Vicepresidente Segundo: D. Modesto Nolla Estrada (GPS)
 Vicepresidenta Tercera: D.^a Laura Díaz Román (GPPCM)
 Secretaria Primera: D.^a Rosalía Gonzalo López (GPP)
 Secretaria Segunda: D.^a María Carmen López Ruiz (GPS)
 Secretaria Tercera: D. Juan Antonio Gómez-Ángulo Rodríguez (GPP)

No se han producido modificaciones en la composición durante este período.

3.4.3. *Sesiones de la Mesa de la Asamblea*

Sesiones de la Mesa

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	Mesa de la Diputación Permanente		
Enero	1	18-01-2016	1/2016
	2	19-01-2016	2/2016
	3	20-01-2016	3/2016
	4	21-01-2016	4/2016
	5	25-01-2016	5/2016
	6	29-01-2016	6/2016
	Total sesiones enero 2016.....		6
Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01-02-2016	7/2016
	2	03-02-2016	8/2016
	3	08-02-2016	9/2016
	4	15-02-2016	10/2016
	5	22-02-2016	11/2016
	6	29-02-2016	12/2016
	Total sesiones febrero 2016.....		6

Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	
	1	03-03-2016	13/2016	
	2	07-03-2016	14/2016	
	3	14-03-2016	15/2016	
	4	28-03-2016	16/2016	
	5	29-03-2016	17/2016	
	Total sesiones marzo 2016.....			5
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	
	1	04-04-2016	18/2016	
	2	07-04-2016	19/2016	
	3	11-04-2016	20/2016	
	4	18-04-2016	21/2016	
	5	19-04-2016	22/2016	
	6	25-04-2016	23/2016	
Total sesiones abril 2016.....			6	
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	
	1	03-05-2016	24/2016	
	2	09-05-2016	25/2016	
	3	17-05-2016	26/2016	
	4	23-05-2016	27/2016	
	5	30-05-2016	28/2016	
	Total sesiones mayo 2016			5
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	
	1	06-06-2016	29/2016	
	2	13-06-2016	30/2016	
	3	20-06-2016	31/2016	
	4	28-06-2016	32/2016	
	5	28-06-2016	33/2016	
	6	29-06-2016	34/2016	
Total sesiones mes de junio 2016.....			6	
Total sesiones enero a junio 2016				34

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Composición de la Junta de Portavoces

D. Enrique Ossorio Crespo (GPP).
 D. Ángel Gabilondo Pujol (GPS).
 D. José Manuel López Rodrigo (GPPCM).
 D. Ignacio Jesús Aguado Crespo (GPC's).

No se han producido modificaciones en la composición de la Junta de Portavoces en este período.

3.5.2. Sesiones de la Junta de Portavoces

Sesiones de la Junta de Portavoces

Enero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	19-01-2016	1/2016
	2	26-01-2016	2/2016
	Total sesiones enero 2016.....		2
Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02-02-2016	3/2016
	2	09-02-2016	4/2016
	3	16-02-2016	5/2016
	4	23-02-2016	6/2016
	Total sesiones febrero 2016.....		4
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01-03-2016	7/2016
	2	08-03-2016	8/2016
	3	15-03-2016	9/2016
	4	29-03-2016	10/2016
	Total sesiones marzo 2016.....		4
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05-04-2016	11/2016
	2	12-04-2016	12/2016
	3	19-04-2016	13/2016
	4	26-04-2016	14/2016
	Total sesiones abril 2016.....		4

Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04-05-2016	15/2016
	2	10-05-2016	16/2016
	3	18-05-2016	17/2016
	4	24-05-2016	18/2016
	5	31-05-2016	19/2016
	Total sesiones mayo 2016 5		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07-06-2016	20/2016
	2	14-06-2016	21/2016
	3	21-06-2016	22/2016
	4	29-06-2016	23/2016
	Total sesiones junio 2016 4		
Total sesiones enero a junio 2016 23			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante la X Legislatura, tercer período de sesiones (enero/junio 2016, se han aprobado tres Leyes y una más en el mes de julio de 2016.

4.1. Relación de Leyes aprobadas

LEY 1/2016, de 29 de marzo. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 3(X)/2015, Para la derogación de la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid.

BOAM 51 de 21/03/2016, **BOCM** 89 de 15/04/2016.

LEY 2/2016, de 29 de marzo. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 4(X)/2015, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

BOAM 51 de 21/03/2016, **BOCM** 98 de 26/04/2016.

V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

5.1. Cuadros resumen de Actividad Parlamentaria

El cuadro resumen referido a la actividad parlamentaria de la Cámara, expresa el número total de iniciativas parlamentarias presentadas en enero/junio 2016 de la X Legislatura, así como su estado de tramitación al finalizar el período de sesiones.

Initiativas	Presentadas	Pendientes	Tramitadas				Decaídas		No Admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	6	5	1				-	-	-	-	-
Proposiciones de ley	9	8	1				-	-	-	-	-
Proposiciones no de ley	Pleno: 111	50	Aprob.: 52	Rechaz.: 10	Aprob.: 21	Rechaz.: 2	-	16	-	7	
	Pleno: 62		Comisión: 23								
	85										
Interpelaciones	26	10	11				-	4	1	-	
Mociones	13	-	Aprob.: 11		Rechaz.: 1		-	-	-	1	
Comparecencias	767	Pleno: 34	Comisión: 328	Pleno: 20	Comisión: 199	Pleno: -	Comisión: -	164	1 Calif. como PI	20	
		362		220		-					
P. Orales Pleno	510	-	290				21	32	100 4 Calif. como PE	63	
P. Orales Comisión	548	-	174				11	35	228	100	
Preguntas Escritas	673	20	397				-	12	3 48 Calif. como PI	6	
P. de Información	3135	223	2590				1	224	1 12 Calif. como PE	2	
Total	5845	947	3781				33	487	398	199	

El cuadro resumen que se expresa a continuación recoge las iniciativas parlamentarias presentadas por Autores.

Autor	Función Legislativa		Función de Dirección o Impulso Político		Función de Control						Total
	Proyectos de Ley	Proposiciones de Ley	Proposiciones no de Ley	Mociones	Preguntas orales en Pleno	Preguntas orales en Comisión	Preguntas Escritas	Interpelaciones	Comparecencias	Peticiones de Información	
G.P. Popular	-	-	4	-	88	92	-	-	32	-	216
G.P. Socialista	-	2	60	7	144	203	389	12	264	1836	2917
G.P. Podemos	-	2	54	2	165	151	242	5	296	891	1808
G.P. Ciudadanos	-	3	40	4	113	101	42	9	159	279	750
G.P. Socialista / G.P. Ciudadanos / G.P. Podemos	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Comisión Parlamentaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	127	127
Gobierno	6	-	-	-	-	1	-	-	16	2	25
Total	6	9	158	13	510	548	673	26	767	3135	5845

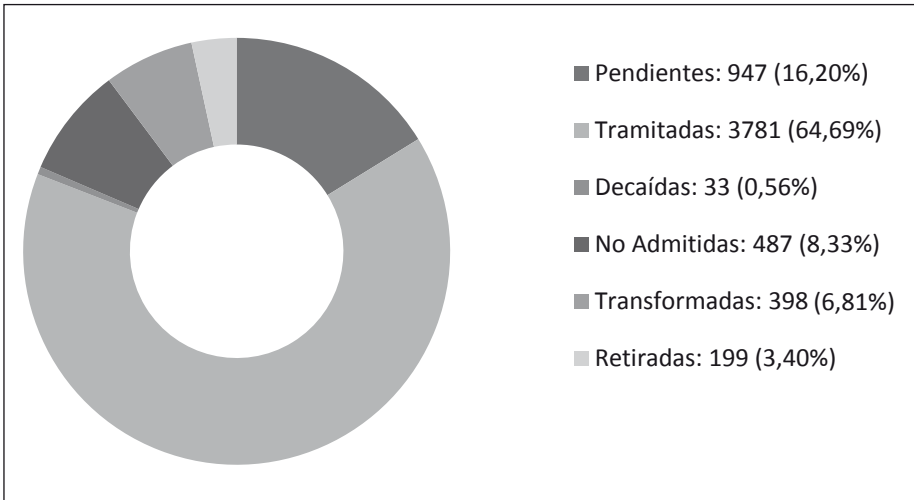
Comunicaciones del Gobierno: 51

5.2. Gráficos estadísticos

5.2.1. Gráfico porcentual de actividad parlamentaria por estado de tramitación de iniciativas

Presentadas: 5845

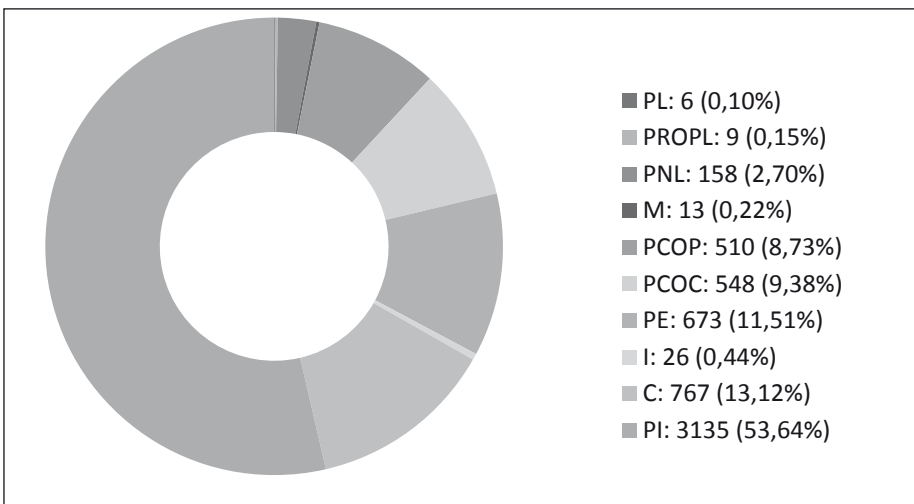
Período: de 01/01/2016 a 30/06/2016



5.2.2. Gráfico porcentual de actividad parlamentaria por iniciativas presentadas

Presentadas: 5845

Período: de 01/01/2016 a 30/06/2016



V

RECENSIONES

Sarmiento Méndez, Xosé Antón (Coord.):
Manual AELPA del Parlamentario
Ed. Wolters Kluwer. 486 pp.

Como dicen los propios autores en el prólogo vivimos un tiempo de desapego de las instituciones, es por ello que resulta especialmente interesante dar a conocer el Parlamento, de un modo didáctico y por la personas aplicadoras del derecho parlamentario.

Los autores detectan por tanto una necesidad como origen o causa posible de ese desapego a la Institución como es difundir el conocimiento de la Institución pues se aprecia lo que se conoce. El acto de conocer proviene de dos posibles vías, el estudio teórico y la experiencia empírica. En este Manual del Parlamentario se realiza un estudio teórico divulgativo del parlamento realizado por estudiosos pero también empíricos del parlamento.

Sigue en su presentación la estructura habitual de un reglamento parlamentario, bien indexada para dar satisfacción a la necesidad de una rápida búsqueda por lo que podemos decir que se presenta como un “*solucionario*”.

La obra está coordinada por Xosé Antón Sarmiento Méndez, Letrado Oficial Mayor del Parlamento de Galicia y con el impulso de la Presidenta de la AELPA, Encarna Fernández de Simón, ambos son letrados parlamentarios muy prestigiosos en sus respectivos ámbitos y que me honran con su amistad. De la inquietud intelectual, común a ambos, es resultado este Manual que ahora presentamos.

El Manual del Parlamentario resulta especialmente útil en tiempos en los que hemos asistido a una importante renovación en las Cámaras, no sólo por el habitual relevo generacional que puede producirse con el fenecer de una legislatura, sino por la incorporación al Parlamento de nuevas fuerzas políticas, inéditas hasta hace bien poco y que en gran medida han incorporado un notable número de diputados con nula o escasa experiencia política o parlamentaria, al provenir de otros sectores de la vida pública o privada. Aunque esta savia nueva es valorable, resulta indudable que para el día a día de un letrado parlamentario es especialmente interesante tener diputados

* Secretaria General de la Asamblea de Madrid.

conocedores de la dicción y la práctica del reglamento, con independencia de la función asesora que se encomienda a los mismos.

Al estructurarse como una guía, la finalidad es la exposición de la institución objeto de estudio sin entrar en demasiadas consideraciones de derecho autonómico comparado que podrían, de otro modo, apabullar al lector y distorsionar la finalidad de la obra presidida por la claridad y sencillez que permiten en una lectura rápida el conocimiento de la institución y de las principales cuestiones doctrinales de la misma con la vocación de que esa teoría general sirva al lector para extrapolar su conocimiento a la praxis concreta de su reglamento y en su caso a las particularidades que distingan su regulación del marco general de la misma.

Permítanme que alabe especialmente el hecho de que en el caso que nos ocupa, esta búsqueda de una exposición unitaria provenga del ámbito autonómico. Realizo esta afirmación en la doble condición o nota reseñable de mi biografía. Por un lado soy Letrada de las Cortes y por lo tanto esta es mi alma mater pero desde hace unos años ostento el cargo de Secretaria General de la Asamblea de Madrid lo que me ha permitido valorar en primera persona la viveza del derecho parlamentario autonómico obviando el aire condescendiente con el que inevitablemente a veces se observa desde la histórica Carrera de San Jerónimo.

Ciertamente los doscientos años de parlamentarismo de nuestro país en el marco del Parlamento nacional hacen que no sólo sea este el marco preferente sino también el inspirador y el que ha sido el eje del estudio doctrinal, pero no es menos cierto que la nota de la flexibilidad del derecho parlamentario se acrecienta de modo muy sobresaliente en las Cámaras autonómicas lo que ha generado un número muy rico de experiencias. Por ello, permítanme como decía en líneas anteriores que celebre esta suerte de emancipación por el enriquecimiento que conlleva, al invertirse en esta ocasión el criterio al uso, al ser desde el ámbito autonómico desde donde se estudia doctrinalmente las instituciones del Parlamento construyendo una teoría general con la suma de las prácticas. En definitiva, confluir desde la periferia en una teoría general.

Ese papel conductor o ese denominador común a todos ellos lo constituye la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA) que es ciertamente ejemplar en este sentido, siendo el pegamento entre todos ellos y un lugar constante de intercambio de experiencias.

Descendiendo a los concretos contenidos que podrá encontrar el lector, arranca el manual con el estudio de la sesión constitutiva a cargo de Esteban Greciet, letrado de la Asamblea de Madrid, que tras exponer el modo de desarrollo en el Congreso y en Senado recoge las particularidades que se desprenden en los parlamentos autonómicos especialmente en lo relativo a la elección de la Mesa y de su sistema de votación. La también letrada de la Asamblea de Madrid, Ana del Pino Carazo entra en el estatuto del diputado y aborda los derechos de los diputados que divide en dos grandes grupos. El primero de ellos los derechos relacionados con la función parlamentaria que comprenden el derecho de asistencia a las sesiones del Pleno y de las

Comisiones, el derecho de voto, el derecho a formar parte de, al menos, una Comisión y el derecho de recabar de la Administración Pública los datos, informes o documentos que obren en su poder. El segundo grupo se centra en los derechos económicos de los diputados y en los derechos de protección social.

Dentro también de lo que se podría considerar estatuto del diputado, Javier Sánchez, letrado de la cámara parlamentaria madrileña realiza un estudio de las prerrogativas parlamentarias clásicas de inmunidad, inviolabilidad y aforamiento con un estudio de la evolución histórica y de las regulaciones de derecho comparado y de su finalidad para concluir planteándose el sentido actual de las prerrogativas considerando cuestionable su mantenimiento en el marco de un Estado democrático de derecho en el que está garantizada la separación e independencia de los poderes, especialmente el judicial.

El Letrado Secretario General de Cantabria, Ángel Luis Sanz se ocupa de los deberes de los diputados y de la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de diputado, completando así el estudio clásico del estatuto del diputado. Como deberes de los diputados dedica especial atención al deber primario de asistencia a las sesiones y votaciones, a la adecuación de la conducta en sesiones parlamentarias al Reglamento, al debido respeto a la disciplina parlamentaria y a la formulación y publicación de las declaraciones de actividades y bienes en los términos que se prescriban reglamentariamente. A estos deberes superpone el deber genérico de integridad y honestidad, así como el de transparencia y austeridad en el ejercicio de su función parlamentaria.

En relación a la adquisición de la condición de diputado expone los requisitos de acceso con especial detalle de la jurisprudencia constitucional sobre el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y al Estatuto de Autonomía en su caso. Se completa el estudio con la exposición de los supuestos clásicos de causas de suspensión y pérdida de la condición de diputado.

Xosé Antón Sarmiento Méndez, Letrado Mayor del Parlamento de Galicia realiza un conciso pero muy completo estudio sobre los grupos parlamentarios a los que Ripollés Serrano calificó como el trasunto parlamentario de los partidos políticos y sujetos esenciales de la vida del moderno Parlamento y con práctico monopolio de las funciones de la Cámara. La problemática sobre su constitución, el número mínimo de diputados requeridos y los límites reglamentarios ocupa la parte central del estudio. Asimismo se dedica unas líneas a lo que el autor denomina “grupos parlamentarios no partidarios”, es decir aquellos que no ajustan necesariamente su composición a la de un partido político o coalición electoral de la que derivan sus miembros, epígrafe bajo el que aborda los diputados asociados o no adscritos y el grupo mixto y que conecta con otra parte su estudio sobre la necesaria igualdad de derechos de los grupos parlamentarios. La llamada dinámica de los grupos parlamentarios, en definitiva los avatares que las diferentes incorporaciones y abandonos genera y que ríos de tinta

doctrinales han hecho correr es también objeto de estudio para concluir con la siempre polémica financiación de los grupos parlamentarios. La centralidad de los grupos parlamentarios en el trabajo y vida de la Cámara se ponen de manifiesto en la parte de la exposición que el autor dedica al funcionamiento de los Parlamentos.

Las letradas de la Asamblea murciana Marian Latorre Boluda, Ana Francisca Martínez Conesa e Irene Bas Carrera conjuntamente con la Letrada-Secretaria General Encarna Fernández de Simón abordan al alimón el estudio de los órganos de dirección de los parlamentos, esto es el Presidente y la Mesa centrándose en la elección de los órganos y en las competencias y funciones, teniendo presente que la Mesa de la Cámara tiene como misión principal descargar al Presidente del trabajo asesorándolo y compartiendo con él las complejas tareas de dirección de la Cámara, fundamentalmente las de programación, las registrales y las de índole administrativa dejando para la Presidencia de la Cámara las funciones propiamente de dirección de los debates.

Continuando con la exposición de los diferentes órganos de la Cámara y analizados los órganos rectores y que están presididos por la lógica burocrática, Blanca Belmonte, letrada de la Junta General del Principado de Asturias dedica su estudio a la Junta de Portavoces que aunque encuadra entre los órganos que asumen funciones directivas se encuentra presidida por la lógica partidista en su funcionamiento siendo el puente de mando del Parlamento debido a la confluencia de dos factores: la transformación del Parlamento de diputados en Parlamento de grupos y el sistema de adopción de acuerdos mediante la ponderación del voto.

Los letrados del Parlamento cántabro Luis González del Campo y Jesús María Corona Ferrero inauguran la parte destinada a las comisiones con el abordaje de la tipología clásica de la comisiones permanentes y no permanentes. El parlamento actual es básicamente un parlamento en comisión frente al parlamento de tiempos pasados que era esencialmente un parlamento en pleno y es que las comisiones se han constituido en la forma preferente de organización del trabajo parlamentario, siendo a juicio de los autores una realidad incuestionable e ineludible en el funcionamiento de los parlamentos contemporáneos.

Entrando en la tipología, distinguen según el modo de creación entre las comisiones de creación necesaria, potestativa, de creación legal y las de carácter mixto que existen en el ámbito de las Cortes Generales, sin parangón autonómico y que a su vez pueden venir predeterminadas por la ley o por ser fruto de un acuerdo de ambas Cámaras.

La suma de los criterios temporal y funcional trae como resultado la exposición de las comisiones permanentes, la planta estable de las comisiones de la Cámara y que a sus vez pueden tener carácter legislativo cuyo ámbito competencial se corresponde en términos generales con el de los distintos departamentos ministeriales del gobierno, con la salvedad de algún caso específico justificado por la especialidad o relevancia del sector material sobre el que proyecta su competencia.

De igual modo y por oposición a la categoría anterior hablamos de comisiones permanentes no legislativas que no ejercen esta potestad y que se distinguen entre aquellas que se ocupan de los asuntos generales y de funcionamiento interno de las cámaras o que no participan del ejercicio de funciones constitucionales; legislativa, presupuestaria y control y aquellas creadas con carácter permanente en virtud de una habilitación reglamentaria o por disposición legal, en determinadas materias que se juzgan relevantes para su tratamiento o seguimiento por las cámaras, normalmente en áreas temáticas específicas de especial relevancia o interés público.

Completan las exposición con las comisiones no permanentes con el detalle de las comisiones de estudio o especiales, dado que las comisiones de investigación son objeto de desarrollo en un capítulo autónomo dada su relevancia política cuyo estudio realiza Francesc Pau Vall, letrado del Parlamento de Cataluña.

El manual AELPA recoge sucinta pero completamente el régimen jurídico de las comisiones lo que permite conocer al lector de manera clara el modo de funcionamiento del trabajo en las comisiones parlamentarias.

En el ecuador del manual encontramos el estudio del Pleno y la Diputación Permanente a cargo de Laura Seseña que aúna la doble condición de letrada de las Cortes de Castilla y León y letrada de la Asamblea de Madrid aunque se encuentra en servicio activo en las Cortes castellanas.

El Pleno es el órgano supremo ya que es el colegio compuesto de todos sus miembros con independencia de que, como hemos puesto de manifiesto, la operatividad y funcionalidad de las comisiones hayan convertido a éstas en la forma preferente de organización del trabajo parlamentario, pero ello no le hurta su carácter de órgano supremo. Del Pleno se aborda su convocatoria y orden del día, el régimen de sesiones y votaciones y el detalle de sus funciones legislativa, presupuestaria y de control.

La Diputación Permanente garantiza la permanencia y el funcionamiento de la institución en los períodos de vacancia en los supuestos de períodos intersecciones o a la finalización de la legislatura. Tras exponer el interesante debate doctrinal sobre la naturaleza de la Diputación Permanente como órgano o no de la cámara se aborda su composición, organización y funcionamiento.

Las funciones de la Diputación reconoce la autora que es una de las cuestiones más complejas al analizar el órgano pero son expuestas con brillantez diferenciando sus atribuciones en los períodos entre sesiones y en los períodos entre legislaturas.

El siguiente de los capítulos dedicado a los medios personales y materiales al servicio del parlamento se realiza conjuntamente por las letradas de la Asamblea de Madrid, Esther de Alba, Blanca Cid y Tatiana Recoder porticado por la explicación de la diferentes dimensiones de la autonomía parlamentaria, normativa, organizativa y de política administrativa y financiera desarrolla los medios personales al servicio del parlamento detallando las normas básicas de los estatutos de personal y las normas de organización, plantillas y las relativas a jornadas y horario para luego desglosar el catálogo de derechos y deberes que recogen estas normas sobre vacaciones, permisos

y licencias, formas de ingreso, promoción y provisión de puestos de trabajo, situaciones administrativas del personal, incompatibilidades, régimen disciplinario y órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal. En relación a los medios materiales son cuatro los elementos principales de estudio. El primero y central el Presupuesto del Parlamento desde su elaboración y aprobación, así como su ejecución y liquidación, manifestándose la autonomía financiera en todas sus fases. En segundo lugar la contratación parlamentaria para con posterioridad reseñar los bienes del Parlamento y, por último las bibliotecas, publicaciones y archivos parlamentarios juzgándose muy acertada su inclusión pues acostumbran a ser olvidados en este tipo de exposiciones y, sin embargo, tan necesario para el apoyo al trabajo parlamentario como es un adecuado proceso de documentación.

Carmen Rubio de Val, letrada de las Cortes de Aragón aborda en detalle lo relativo a las sesiones, orden del día y desarrollo de los debates. Estas cuestiones pudieran al profano parecer menores, sin embargo, son fundamentales, pues entroncan con la esencia del Parlamento como órgano deliberante y foro de debate y discusión política y presidido por la publicidad de las sesiones el principio general y el necesario mantenimiento del orden y de la cortesía parlamentaria.

En conexión con la cortesía parlamentaria y la buena marcha de los debates, Esther Serrano Ruiz, letrada del Parlamento de La Rioja, expone los elementos de la disciplina parlamentaria y consecuentemente las sanciones por incumplimiento de los deberes parlamentarios. En este mismo apartado se exponen los recursos clásicos de la presidencia de garantizar el orden en los debates como son la llamada a la cuestión y la llamada al orden, así como su potestades para adoptar medidas oportunas para reprimir cualquier desorden en el recinto parlamentario y para garantizar el orden en las tribunas de una manera sencilla y clara y, precisamente por ello de gran utilidad, dado el carácter pedagógico de la obra configurada como manual.

Se ocupa Javier Ciriero, letrado de la Asamblea de Extremadura del procedimiento legislativo, que se completa con el estudio del letrado parlamentario andaluz Plácido Fernández-Viagas sobre la competencia legislativa plena de las comisiones que posibilita la supresión de la fase final de deliberación en pleno explicada en el capítulo precedente.

El Manual recoge también en detalle algunos procedimientos legislativos con especialidades como los relativos al control parlamentario de las disposiciones del gobierno con fuerza de ley a cargo de Carmen Noguerol Rodríguez, letrada del Parlamento de Andalucía o la tramitación de un proyecto de ley en lectura única a cargo de su compañero en la cámara andaluza Vicente Perea Florencio.

El procedimiento de aprobación de los presupuestos lo expone magistralmente José Antonio Víboras, maestro en la materia.

Las proposiciones de ley y, por tanto, la conformidad del gobierno a la tramitación y el trámite de toma en consideración ocupan un apartado diferenciado a cargo de Ángel Marrero, letrado parlamentario andaluz.

Concluye los capítulos destinados a desglosar el procedimiento legislativo pilotado por los letrados de la Cámara Andaluza, Javier Pardo Falcón, su actual Letrado Mayor, con la retirada de los proyectos y proposiciones de ley.

Antes de abordar las iniciativas relativas al control ordinario por parte de Montserrat Auzmedi, letrada del parlamento Vasco, se aborda el otorgamiento de autorizaciones y otros actos del parlamento en los que se incluyen las autorizaciones parlamentarias a los Tratados internacionales, de las misiones del ejército en el exterior, la celebración de referéndums consultivos, las declaraciones del estado de alarma, excepción y sitio o la acusación a miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad.

Auzmendi da entrada al estudio del control con el abordaje del llamado control extraordinario como es el otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria que aunque expuesto con brillantez y claridad sorprende su ubicación en este capítulo integrado como un aspecto más del otorgamiento de autorizaciones del Parlamento, cuando indudablemente como la propia autora pone de manifiesto es el elemento central de la confianza parlamentaria en el proceso racionalizador del parlamentarismo que tiene máxima manifestación en los períodos de crisis de gobierno a través de los mecanismos de racionalización y el carácter constructivo de la cuestión de confianza y la moción de censura.

Los letrados parlamentarios de la Cámara Vasca, Josu Osés y Juan Carlos Areizaga y Andoni Iturbe se ocupan respectivamente de las interpelaciones, el primero, y de las preguntas los segundos. Las interpelaciones, las llamadas grandes preguntas y las mociones consecuencia de interpelaciones, como continuidad del debate posibilitando a la cámara manifestarse mediante votación para expresar la voluntad colegiada, son junto con las preguntas los instrumentos centrales para el ejercicio de la función de control, esencia de la propia democracia.

Alberto Figueroa desarrolla las proposiciones no de ley, instrumentos parlamentarios a caballo entre la función de control e impulso y son una vía adecuada para forzar el debate político y tomar posición sobre una materia, aunque como es bien sabido por los estudiosos del derecho parlamentario son instrumentos carentes de auténtico carácter vinculante con independencia de los mecanismos que algunos reglamentos autonómicos poseen para el control de las Propositiones no de Ley, en particular aquellas que tienen como destinatario al Gobierno.

Cierra lo relativo a la función de control el estudio de Martín Razquín, letrado del Parlamento de Navarra sobre las comunicaciones del Gobierno y los planes y programas. De este capítulo se destaca como nuclear lo relativo al debate sobre el Estado de la Nación y sobre el Estado de las autonomías por la centralidad política que este ocupa y los llamados debates monográficos que experimentan un uso cada vez más progresivo.

Se ocupa Razquín igualmente de las sesiones informativas o comparencias cuya admisión y calificación ha hecho correr ríos de tinta jurisprudencial y doctrinal.

El análisis de las diferentes funciones parlamentarias concluye con las propuestas de nombramiento y de designación de personas que, como pone de manifiesto sus autores es uno de los apartados que actualmente se encuentran más controvertidos en la opinión pública, en función de las prácticas parlamentarias respecto de la propuesta, y en su caso la utilización del reparto de cuotas.

Cierran los contenidos examinados, al igual que suelen acontecer con las regulaciones reglamentarias, el tratamiento de los asuntos en trámite y la caducidad de los mismos en la terminación del mandato.

Más que nunca, resulta necesario conocer para poder así valorar una institución esencial: el Parlamento. Una institución que ciertamente puede venir atravesando una crisis y que está llamada a una necesaria revitalización. Renovar sí, pero conservar también, todo lo que ha servido y puede, por tanto, seguir sirviendo aunque soplen nuevos vientos.

Bienvenida esta obra divulgativa dirigida principalmente a quienes son los protagonistas de esa revitalización, pero que sirve igualmente a todos aquellos que gustan del estudio del funcionamiento del Parlamento.

Reniu Vilamala, Josep M.^a (ed.):
Los gobiernos de coalición de las
Comunidades Autónomas españolas
Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2014, 411 pp.

La formación de los ejecutivos está hoy día muy presente en la política española por razones que a nadie se le escapan. En el nivel estatal, la práctica consuetudinaria desde 1977, ha mostrado un único tipo de Gobierno: el monocolor mayoritario o monocolor minoritario, independientemente del partido político que haya sido el más votado en cada ocasión (UCD, PSOE o PP). Quizá uno de los vectores más presentes en la actual crisis del sistema político español, radique en esta cuestión; es decir, en que este modelo ha de ser sustituido por otra fórmula, como por ejemplo, el gobierno de coalición.

No deja de ser curioso que dentro, de ese amplio debate abierto en la actual política española, no se haya afirmado con más contundencia, que el formato de *gobierno de coalición* no resulta ser un ente extraño para nuestro país, habida cuenta de que se ha ensayado hasta la saciedad en el amplio espectro local español, así como en el ámbito territorial, es decir en las Comunidades Autónomas. Si esto ha sido así, resulta bastante incomprensible que no haya una mayor cercanía, y aceptación a esta posibilidad. Pero lo cierto, es que el objeto de esta reseña, es precisamente comentar una obra que plantea de manifiesto, negro sobre blanco, esa tradición demostrable en el panorama territorial español, y concretamente trata de los ejecutivos autonómicos.

El libro traza, bajo la batuta de profesores diestros y reconocidos, los distintos escenarios donde se producen, se sostienen y caen los gobiernos de coalición; y además depara un último capítulo, a las excepciones a esta regla, los gobiernos mayoritarios de aquellas comunidades autónomas que representan esos rasgos.

La obra está dirigida por uno de los mayores expertos españoles en el tema, cuyas publicaciones y proyectos de investigación sobre la cuestión

* Profesora Titular de Ciencia Política. Universidad Complutense de Madrid.

destacan tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. El profesor Reniu ha comandado a un ilustre equipo de investigadores que a través de la división geográfica exponen sus trabajos.

Quizá se eche de menos, un primer capítulo introductorio, más allá del existente que se titula *Presentación*, donde se explique con detalle el concepto de *Gobierno de coalición*, sus distintos marcos teóricos de aplicación, sus enfoques de aproximación, las consecuentes ópticas de explicación, con sus dificultades o carencias..., pero se ha optado por una obra para iniciados, tanto versados como estudiantes avezados en la cuestión. También hay que señalar que otra decisión editorial que se puede apreciar, es que la exposición de los fenómenos tratados es vertical, es decir se apoya en una distribución temática geográfica-territorial de los gobiernos, en vez de una mirada transversal, habida cuenta de la especialización contrastada de cada uno de los autores, como investigadores solventes de cada lugar.

Todo ello hace que los distintos capítulos sean (y entre paréntesis, figuran los autores): Andalucía (Santiago Delgado y Antonio Robles), Aragón (Albert Falcó-Gimeno), Asturias (Josep M. Reniu y Josep M. Jové), Baleares (Jordi Calvet), Canarias (José Adrián García-Rojas y Alberto Báez), Cantabria (Joan Ridao), Cataluña (Jordi Matas y Joan Ridao), Galicia (Guillermo Márquez), País Vasco (Ignacio Urquizu), La Rioja (Pablo Simón), Navarra (Santiago Delgado), y Valencia (Jordi Calvet). Como ya se anticipó el libro finaliza con último capítulo sobre Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia (con gobiernos mayoritarios hasta la publicación del libro al menos) escrito por Pablo Simón.

Todos los capítulos respetan un esquema de desarrollo similar, con las variantes propias que se presentan desde cada caso, pero que viene a ser un recorrido especialmente pedagógico, que va desde una introducción y una contextualización a partir de los antecedentes inmediatos que facilitan tanto los escenarios políticos como las reglas institucionales. Después se abordan los ejecutivos que se han formado por etapas, coincidentes, o mejor dicho señaladas con el nombre del presidente de cada partido y momento, para pasar después a uno de los epígrafes más interesantes, titulado más o menos *Morfología y reparto de poder*, para ir cerrando el capítulo tras contar el desenlace de cada Gobierno y dictaminar sus conclusiones.

Para el lector, dicho formato resulta de una gran utilidad, porque permite no sólo la lectura vertical de lo que ocurre en cada territorio, sino también familiarizarse con el fenómeno, tanto entre unas pautas conocidas como en un lenguaje común, y poder entender y extraer conclusiones generales que son, a mi juicio, uno de los valores del libro, aunque de nuevo, se echa en falta que no haya un capítulo final expreso, escrito por el coordinador, que habría ayudado a quien lo ha leído a ubicarse sin duda mejor en ese debate que desde el principio de estas líneas se identifica.

Es obvio que para lector, el interés del libro puede ser variable, sin menoscar el interés global de la obra; por ello, se va a intentar desmenuzar la obra transversalmente punteando algunas de sus principales aportaciones. Para el público al que aparece destinado, según los rasgos ya referidos más

arriba, hay epígrafes de mayor y menor interés; es obvio que la contextualización nunca sobra, pero puede reconstruirse sin excesiva dificultad; por ello, resulta más interesante, la aportación que cada capítulo hace al trasfondo y a la experiencia que en cada territorio exhibe, y sobre todo, la explicitación de las reglas del juego, de las normas que rigen las investiduras en cada caso, que suele ser algo más olvidadizo, al tener la tentación de mirar el espejo estatal, y que no tiene por qué ser un camino exacto.

El dato específico del contexto al que hay que hacer referencia es aquel que expone como se llega a ser investido presidente del ejecutivo autonómico, es decir cómo se articula sobre todo el sistema de votación precisa. Este requisito toma actualidad vibrante en el momento que se vive ante la dificultad de poder conseguir un Gobierno para España. Dicho en otras palabras, ahora el ciudadano se pregunta cómo se plantea, y/o como se soslaya, un bloqueo institucional, preocupación que antes no era ni mucho menos prioritaria. Algunos de los capítulos lo mencionan, mientras que otros lo pasan por alto, basándonos, presumiblemente por la lógica antes expuesta.

Por lo demás, la estructura similar faculta al lector a seguir con facilidad una exposición acerca de estos ejecutivos de coalición autonómicos. Sin menoscabo del conveniente repaso al contexto político, se señalan con especial interés los siguientes epígrafes, y de modo especial, la identificación de las fuerzas políticas en competición, dato substantivo y recíproco para entender toda la problemática expuesta y también abordada: *el sistema de partidos* de cada territorio.

Por otro lado, resulta de sumo interés, el repaso pormenorizado —muy productivo debido a la fragilidad de la memoria con el paso del tiempo, y por tanto, se refresca convenientemente— a la morfología de cada uno de los gobiernos formados, con un surtido de peculiaridades; pero se muestra de especial provecho el epígrafe titulado *reparto de poder*, lugar donde se plasma, otro de los aciertos de la estructura escogida, como es el espacio dedicado a las *negociaciones*, otro de los *hits* del momento.

Se resalta este asunto porque debido a lo que va sucedido desde la celebración de las elecciones de diciembre de 2015 en adelante, se ha hablado mucho de pacto y negociación, con pocos resultados más allá de la utilización retórica; el hecho de poder comprobar la posibilidad cierta, de que se puede hablar, negociar y acordar, no deja de ser una lección práctica a tener en cuenta. Evidentemente no se puede ir mencionando en este corto espacio, todos los detalles significativos que el libro aporta, pero se hará una referencia general y sucinta. Datos tales, como se concierta un reparto intracoalicional de recursos: reparto de *consejerías y/o, presupuestos*. Si es distribución es proporcional o no a los escaños obtenidos por cada fuerza política, como se plasma todo ello en el discurrir del gobierno, hasta su finalización.

También es muy interesante el recorrido que se hace en la conformación de estos ejecutivos por el proceloso mundo del desgarró interno de un mismo partido. La escisión de una fuerza nueva, a partir de una antigua

añade una dificultad nada desdeñable, que aporta datos interesantes para entender lo sucedido. Tal puede ser el caso de Asturias, como más novedoso, pero sin olvidar el poso que ha ido dejando estas circunstancias en los partidos, llamados (PANE¹), muchos de ellos originados por el colapso de UCD y su relación de proximidad con el PP.

Es meritorio asimismo señalar la utilidad de un trabajo muy pormenorizado de aquellos territorios que habitualmente se han ido diferenciando del modelo nacional, que resulta ser el más conocido. Se escoge el ejemplo, entre otros, del capítulo dedicado a la realidad política canaria, que a veces resulta tan lejana como su acariciada posición geográfica. Canarias es un territorio que presenta unas características políticas muy peculiares; el trabajo recogido en el libro es de enorme valor por su minuciosidad, y el cuadro que figura en la página 158 es fiel reflejo de esta afirmación. Precisamente, este mismo dato sirve para insistir en algo ya referido con anterioridad —la falta de un capítulo conceptual introductorio—, ya que se mencionan un surtido de realidades dentro del paraguas general de gobierno de coalición, que hubiese merecido la pena haber aclarado. Es una referencia a expresiones tales como *coalición minoritaria formal*, *coalición sobredimensionada* o *coalición ganadora*, que identifican distintos tipos de ejecutivos, y cuya complejidad es más bien alta incluso para un lector medianamente informado.

Por otra parte, y como ya se señaló, el capítulo 13, está dedicado a todo lo que queda excluido de la realidad político-territorial española con el título que lleva el libro. Se trata de un trabajo para no dejar nada fuera. Las Comunidades Autónomas mayoritarias son aquellas que han sido gobernadas por ejecutivos monocolors sustentados en mayorías sólidas hasta la publicación del libro, todo hay que decirlo. Por tanto, y como es natural, no se recogen nuevas realidades planteadas desde los comicios de 2015, cuyos resultados giran en muchos casos si no hacia coaliciones de gobiernos, sí a gobiernos minoritarios sujetos a apoyo externo mediante pactos de legislatura. Aún a pesar de esta huella que ha dejado el tiempo, el análisis que se hace en sus páginas es de sumo interés.

Como ya se dijo, los capítulos se cierran con un apartado de Conclusiones de dimensiones homogéneas para cada caso, y que resulta provechoso al lector a modo de recapitulación. Es digno también de mencionar como otro activo innegable del libro su generoso despliegue de tablas y gráficos que ilustran magníficamente el texto que las acompaña.

En definitiva, la obra comentada supone una aportación decisiva en el conocimiento de los gobiernos de coalición en general, y en especial de aquellos que se han formado en las comunidades autónomas españolas, conscientes de la importancia del tema en sí mismo. La particularidad que se conoce de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno en nuestro sistema político, y que resulta ser una de las claves explicativas más significativas de la política española, al hacer patente el *cleavage* territorial

¹ PANE: Partidos de ámbito no estatal frente a la también conocida denominación de PAE, es decir Partidos de ámbito estatal.

tan persistente, ya que es generador de fuerzas políticas que mantienen una relación controvertida dependiendo de qué lugar ocupan en la línea de fractura *centro-periferia*, la disyuntiva entre PAE s y PANE s, así como de intensos debates y problemas políticos severos, como el caso de Cataluña actualmente. Pero además y como ya se dado cuenta, el libro ofrece también análisis rigurosos de otros fenómenos aledaños de enjundia, como los gobiernos minoritarios y los gobiernos mayoritarios, por lo que se completa el panorama de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, siendo por tanto un texto más ambicioso de lo que denota que su propio título.

Ignacio Álvarez Rodríguez*

Aldeguer Cerdá, Bernabé:
Democracia paritaria y cuotas electorales
El acceso de las mujeres a las instituciones públicas
Tirant lo Blanch-Universidad de Alicante
Valencia, 2016, 263 pp.

La preocupación por realizar la igualdad de género en nuestra democracia representativa tiene una nueva aportación doctrinal, esta vez desde perspectivas politológicas. Si las aportaciones más o menos recientes han tenido orientaciones predominantemente jurídicas¹, encontramos aquí una buena piedra de toque que entronca con el denominado, en dicho ámbito, *enfoque de género* (p. 16 y ss.). Lo cual adelanta el principal mérito del libro, pues consigue compendiar cierta parte de las tesis expuestas desde la Ciencia Política en torno al debate de la democracia paritaria, especialmente de las cuotas electorales en favor de la mujer, trazando luces y sombras de un mecanismo siempre controvertido.

Así, el capítulo 1 pivota sobre la propia noción “democracia paritaria”, que el autor asimila al resultado de una presencia equilibrada de las mujeres [en las instituciones públicas] en el seno de los umbrales comprendidos entre el 40% y el 60% (p. 22). La noción se nutre de diversas fuentes, según Aldeguer. Por un lado, de los *justice arguments* (principalmente defienden que la democracia debe incluir a las mujeres por razones de justicia, en tanto en cuanto exige poner fin a la tradicional discriminación que han sufrido, máxime siendo como son la mitad de la sociedad). Por otro, de los *pragmatic & utility arguments* (que comprenden desde las ventajas electorales para las formaciones que incluyan mujeres en sus listas, hasta el aumento en la autoestima de estas al participar más y mejor, pasando por el incentivo a la participación de la mujer joven, o la mejora de la calidad deliberativa y el enriquecimiento de la representación). Finalmente, de los

* Investigador del Instituto de Derecho Parlamentario (UCM).

¹ Vid. ARANDA ÁLVAREZ, E.; *La democracia paritaria. Un estudio crítico*. CEPC, Madrid, 2013; RODRÍGUEZ PIÑERO, L.; (ed.), *Monitor democrático 2016. Democracia electoral rijosa y litigiosa en México. Un caso, la paridad de género*, México, 2016; y PÉREZ MIRAS, A.; “El régimen electoral español en busca de la democracia paritaria”, *Revista de Derecho Electoral*, n.º 22, 2016, pp. 141-160.

difference arguments (cuya idea principal reside en que las mujeres, al ser y vivir experiencias diferentes, hacen política de forma diferente, por lo que acaban implementándose políticas públicas diferentes y diferenciadas que velarán por sus intereses; a mayor abundamiento, el sistema se beneficia, al añadirse una carga substantiva a la representación que hasta el momento estaba siendo, cuando menos, relegada). A partir de aquí Bernabé Aldeguer trata cuáles serían esos intereses a representar —igualdad de género, aborto, contracepción, cáncer de mama, cuidado de niños— y cómo articularlos. No hurta lo complicado que resultaría esto último, siquiera desde un punto de vista práctico, percibiendo el riesgo de “*ghetización* de los *issues* de igualdad de género en el marco parlamentario” (pp. 30 y 31)². Y como remedio, defiende que las estrategias paritarias —cuotas mediante— pueden con ese y casi con cualquier otro obstáculo, porque fortalecen la democracia. A su vez, sienta la necesidad de suscribir un nuevo contrato social, porque el actual universaliza exclusivamente la ciudadanía bajo el prisma masculino. Sin dejar de recordar que la democracia paritaria debe ser cualitativa, corrigiendo el déficit de género e incorporando esos “valores, experiencias e intereses femeninos” al debate público (p. 38).

Por su parte, el capítulo 2 indaga en el origen y desarrollo internacional del concepto, siguiéndole la pista a lo largo y ancho de las diversas normas y estrategias adoptadas, fundamentalmente, por el Consejo de Europa, por la Organización de Naciones Unidas, por la Unión Interparlamentaria, y por la Unión Europea. Estamos ante el capítulo más largo de la obra (casi cien páginas), aunque paradójicamente pueda resultar algo huérfano de contenido. El autor no esconde que tiene por objetivo “realizar una edificación conceptual de la democracia paritaria sobre la base del acopio empírico acumulado a partir de la construcción doctrinal y normativa del término a nivel internacional” (p. 43); si ello significa que la democracia paritaria es un concepto que ha ocupado y preocupado mucho en el ámbito internacional, el fenómeno ha quedado sobradamente acreditado.

El capítulo 3, por contra, no llega a la decena de páginas. En él se pergeña la diferencia entre la representación descriptiva y la substantiva, defendiendo que es necesario que las mujeres no sólo *lleguen*, sino que *hagan* para que *defiendan* (esos intereses que objetivamente existen y que subjetivamente vendrían conformados por sus experiencias vitales; pp. 132 y ss.). De todo ello se deducen, con cita a expertas en la materia, “transformaciones significativas en el discurso (...) que serán finalmente proyectadas sobre las instituciones en las siguientes cuatro dimensiones (...): cambio actitudinal (...), cambio institucional (...), cambio comportamental (...), y cambio en la adopción y configuración de las políticas públicas (...)” (pp. 137 y 138).

² Lo que se relaciona con los problemas apuntados por la *ethics of care*. Vid. CORTINA, A.: “Educación en valores y ciudadanía”, en HOYOS VÁSQUEZ, G.; y MARTÍNEZ MARTÍN, M. (coord.): *La formación en valores en sociedades democráticas*, OEI-Octaedro Editorial, Barcelona, 2006, pp. 49-74; y RODRÍGUEZ RUIZ, B.: “Hacia un Estado post-patriarcal. Feminismo y ciudadanía”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 149, 2010, pp. 87-122.

Posteriormente, el capítulo 4 trata los factores que explican el acceso, la representación y participación femenina, tanto desde el lado de la oferta, como desde el lado de la demanda. Desde el lado de la oferta destacan variables estructurales y sociodemográficas (tales como la división sexual del trabajo; la estructura de las decisiones y de los procesos de toma de decisiones; o la diferente socialización de hombres y mujeres); también variables culturales e ideológicas (como por ejemplo el papel de las religiones a la hora de determinar/consolidar los roles de género). Desde el lado de la demanda, predomina una decidida perspectiva institucionalista, donde Aldegue referencia múltiples indicadores (el sistema de selección de candidatos, el funcionamiento institucional en general y el de las Cámaras en particular, la retórica y oportunidad electoral; y ya dentro del propio sistema electoral, el tipo de sistema —electoral o mayoritario—, la barrera electoral, la circunscripción electoral, y el tipo y caracteres de la cuota electoral, entre otros). La conclusión final es más o menos conocida en la doctrina al uso: siendo los partidos los principales reclutadores de candidatos, “el establecimiento de cuotas de paridad en sistemas electorales de lista cerrada y bloqueada permite la incorporación de mujeres en las correspondientes candidaturas” (p. 174).

Se llega así al capítulo 5, el último de la obra pero no por ello el menos interesante. Al contrario. En este se hace una suerte de repaso a las principales ideas que dan forma a las cuotas electorales, partiendo de la base de su utilidad para la consecución de la paridad (p. 178). Para el autor, estamos ante medidas “(...) incluidas en el proceso de nominación y selección electoral, tanto en el seno de los partidos políticos (estatutos) como en el propio sistema electoral (leyes) y/o constitucional, dirigidas a garantizar un nivel mínimo de presencia de mujeres (20, 30, 40 o 50%)...” (p. 179), citando a continuación los diversos puntos a favor y en contra que la doctrina encuentra en tal mecanismo. Hecho eso, aborda sus características y tipología. Nos encontramos, dirá, ante medidas temporales (aunque se desliza que lo que realmente sería temporal es la excepción al principio de igualdad que estas medidas comportan, p. 183 y ss.). Pueden enunciarse en forma de cuota voluntaria, cuota constitucional y/o cuota legal, decantándose aquí por las cuotas legales de carácter obligatorio, que considera “el más avanzado estadio evolutivo en cuanto a la implantación de las estrategias de paridad en el ámbito de las democracias representativas” (p. 190). También presta atención a los diferentes umbrales de presencia mínima de mujeres, que aquéllas sitúan entre el 40% y el 50%, concluyendo que el ecosistema más amable es el de listas cerradas y bloqueadas, con mención especial para las *listas cremallera*, así como el establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento (pp. 191 y 192; y p. 197 y ss.). Algunos efectos perniciosos se hacen sentir en lo que da a llamar “segmentación vertical” y “segmentación horizontal” (p. 203 y ss.). Con la primera demuestra el más presunto que real liderazgo femenino, lo que se percibe con toda claridad al recorrer analíticamente la escalera del poder político. Tal aseveración la soporta estadísticamente el caso autonómico español (1996-2011), tanto a

nivel parlamentario como a nivel gubernamental. Con la segunda constata que la mujer queda apartada a tareas, áreas y Comisiones parlamentarias que suelen ser catalogadas dentro de las “menos importantes”, quedando para ellos las “más importantes”³, lo que conduce a la “ghetización”.

Hecha la reseña de los contenidos, y esta es otra de las virtudes del libro, conduce este a reflexiones varias, que resumimos desde la sana crítica.

La conclusión más clara a la que llega el autor (o de la que parte, pp. 18, 20, 23, 38) es que la democracia o es paritaria o no es democracia. Estamos de acuerdo, si con ello quiere decir que el déficit democrático que implica la infrapresencia femenina en las instituciones representativas supone una pérdida de la calidad democrática a paliar. Pero si con ello quiere decir que no estamos a un sistema realmente democrático, ahí sentimos discrepar. Sobre la teoría de las democracias se ha escrito mucho, y más parece que se escribirá. Simplemente hacer dos apuntes, desde la obligada modestia. Uno, que un *déficit* no es una *ausencia total* de. Dos, que las cuotas servirán para apuntalar coyunturalmente el edificio, pero este necesita —al menos en esta materia, que no sólo— una revisión de los muros de carga. Por más cuotas que se adopten, los problemas “de la mujeres” (al menos por estas latitudes), siguen tozuda y permanentemente incrustados en nuestro día a día⁴. Por cierto, no cabe olvidar la importancia que ha tenido el feminismo ilustrado, defensor también de la democracia paritaria, a la hora de articular respuestas a estos problemas, quizá menos dado a ¿magnificar? ciertas apreciaciones⁵.

Por otro lado, quizá una revisión de la doctrina de las acciones positivas (en la obra “discriminaciones positivas”), ayude a situar esos remedios en su contexto social, político, y jurídico. Las medidas de promoción igualitarias traen causa de la *affirmative action* norteamericana, se reciben en Europa bajo la *positive action*, y en ninguno de los dos casos son medidas originalmente adoptadas para remover obstáculos políticos. Son, por decir así, cuerpos extraños al sistema político. Al introducirse en éste, la reacción del resto de órganos está servida.

³ Aquéllas están relacionadas con la propia igualdad de género, políticas sociales, educación, bienestar, atención y cuidados a personas necesitadas, etc. Estas comprenden la Economía y Hacienda, las Obras Públicas y Transportes, o la Seguridad (nacional/internacional), entre otras.

⁴ No dudamos de la más que necesaria Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, cuya constitucionalidad fue confirmada mediante las SSTC 59/2008, y 45/2009. Tampoco dudamos de los servicios que ha prestado a tantas y tantas mujeres y hombres, y a nuestra sociedad en general. Pero casi nadie conoce, en palabras de Amelia Valcárcel, “a ninguna mujer que no pase miedo cuando pasea por una calle oscura”. Esperemos no haber caído en un chusco u ofensivo paralelismo, que por lo demás creemos ilustrativo. La opinión de la filosofía se ha leído aquí: <http://www.elmundo.es/opinion/2016/09/24/57e57682ca4741c56f8b45e2.html>. Enlace consultado el 16 de octubre de 2016.

⁵ CHRISTINA H. SOMMERS alerta sobre el “ombliguismo” y el “revanchismo contra el varón” que desprenden algunos de los estudios de género que se hacen en Occidente. Vid. <http://www.elmundo.es/cronica/2016/09/17/57d79cb1268e3e94358b4638.html>. Enlace consultado el 16 de octubre de 2016.

Otra de las reflexiones que surgen tiene que ver con el dudoso encaje constitucional de esa representación “substantiva”⁶. ¿Permite el modelo de representación política que nuestra Constitución acoge la inclusión así planteada? Aquí va mi opinión: creo que de la conjunción de la letra y espíritu de la norma suprema resulta que el modelo de mandato representativo es un mandato general, no imperativo, e irrevocable (salvo voto en contrario del elector)⁷. La lectura de los artículos 1.2, 66, y 67.2 CE, entre otros, conduce a tal aseveración y, de querer incluir esa representación, a un más que forzado encaje de bolillos (mutación) constitucional. Lo que a su vez significa que lo más conveniente (y honesto, y valiente...y complicado, claro está) sería una reforma de la Constitución.

Aun revolucionando el motor constitucional hasta su límite, tampoco se alcanza a ver cómo se puede exigir a la parlamentaria que no ejerza su escañó libremente, conforme estime oportuno, sin menoscabar los derechos fundamentales que acrecen al *ius in officium* (art. 23.2 CE)⁸. Y si hacemos una concesión a la realidad más dura y pura, lo cierto y verdad es que detrás del parlamentario individual está el grupo parlamentario, es decir, el partido político; perdón, la oligarquía partidaria que define las líneas, acciones, y votos del diputado y diputada de a pie⁹. En ambos supuestos, las complicaciones prácticas para defender esos o cualesquiera otros intereses que no sean los que marque la agenda política de la oligarquía se antojan —recordemos la segmentación vertical— casi insalvables.

Sea como fuere, estamos seguros que el profesor Aldaguer no dejará aquí sus preocupaciones sobre el tema. No con el potencial que apunta en el libro reseñado. A esos futuros desarrollos quedamos emplazados.

⁶ Amén de las cuestionables premisas de las que parte y las exigencias que se la suelen aparejar, como por ejemplo que sólo las mujeres pueden representar al resto de mujeres; que ello sea condición *sine qua non* en el ejercicio del mandato representativo; o que los hombres no saben ni pueden representar a las mujeres (ni sus intereses). Vid. AQUINO DE SOUZA, C.; “La legitimidad de la democracia y la política de la presencia”; *Doxa*, n.º 33, 2010, pp. 191-214.

⁷ En España no hemos seguido, de momento, la vía de varios países latinoamericanos, donde se establece a nivel constitucional la posibilidad de la “revocatoria”. No obstante, algunas formaciones políticas patrias han puesto hace algún tiempo la opción encima de la mesa. Estudia la cuestión RAMÍREZ NÁRDIZ, A.; “Acerca de la revocatoria de mandato y su hipotética aplicación en España”, *Revista de Derecho UNED*, n.º 18, 2016, pp. 119-150. También pueden verse las contribuciones que sobre el tema se realizan en BIGLINO CAMPOS, P. (dir.); “Partidos políticos y democracia directa”, CEPC, Madrid, 2016 (*en prensa*).

⁸ Es doctrina firme la que sienta el Tribunal Constitucional sobre el particular. Por todas, SSTC 5/83 y 10/83.

⁹ Dirigidos convenientemente por sus *whips*, o portavoces parlamentarios, figura de origen anglosajón y que, según el propio Parlamento británico, tienen entre otras responsabilidades: “(...): making sure the maximum number of their party members vote, and vote the way their party wants (...)”. Vid. <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips>. Consultado el 6 de octubre de 2016.

