

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 47 • Segundo semestre 2024

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- ANDRADE LUCENA, CLAUDIO: *¿Reformas constitucionales inconstitucionales? Una aproximación a la doctrina de los límites materiales implícitos en el ordenamiento español.*

II. ESTUDIOS

- MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN: *Parlamentos más transparentes. Parlamentos abiertos.*
- BOUAZZA ARIÑO, OMAR: *Recurso de apelación contencioso-administrativo, segunda instancia y tutela efectiva.*
- GONZÁLEZ BOTIJA, FERNANDO: *La regulación autonómica del uso del móvil y de los dispositivos electrónicos en el entorno escolar.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- CALVO VÉRGEZ, JUAN: *La ejecución de la resolución por la que finaliza el procedimiento económico-administrativo y sus consecuencias.*
- BERNAD CALAVIA, MIGUEL: *El sentido de los servicios de investigación parlamentaria.*

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

- BALLESTEROS PANIZO, COVADONGA ISABEL: *La personalidad jurídica única y el valor probatorio de los informes administrativos. (Un supuesto de contradicción entre dos informes administrativos. Comentario a la STS 1567/2024, de 8 de octubre de 2024).*
- MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: *La prohibición de discriminación de las mujeres como miembros en asociaciones de fieles que ostenten una posición dominante. Comentario a la STC 132/2024, de 4 de noviembre (BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2024).*

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO; ALDEA COBAS, M.ª VICTORIA Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2024 (XIII Legislatura).*

VI. RECENSIONES

- ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE: *La autonomía de las personas con discapacidad. Reflexiones en torno a la Ley 8/2021, de José Ángel Martínez Sanchis.*
- MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: *Momentos estelares del Parlamento a lo largo de la historia, de Alfonso Cuenca Miranda (coord.).*
- SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: *En defensa de la transición. La importancia del consenso de 1978 y su adaptación a los nuevos desafíos. Con prólogo de Alfonso Guerra, de Teresa Freixes Sanjuán.*

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

47

Diciembre
2024

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018 - Madrid

Los contenidos de La Revista *Asamblea* están disponibles en acceso abierto en <http://revista.asambleamadrid.es>

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.

Edita: Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

Depósito Legal: M-30.989-1999

ISSN: 1575-5312

ISSNe: 2951-665X

DOI: <https://doi.org/10.59991/rvam/2024/n.47>

MADRID, 2024

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENCIA

- Enrique Matías Ossorio Crespo
Presidente 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
- Paloma Adrados Gautier
- Juan Trinidad Martos
- Eugenia Carballedo Berlanga
Ex-Presidentes/as de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Ana Millán Arroyo
Vicepresidenta Primera de la Asamblea de Madrid
- Esther Rodríguez Moreno
Vicepresidenta Segunda de la Asamblea de Madrid
- Diego Cruz Torrijos
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- Francisco Galeote Perea
Secretario Primero de la Asamblea de Madrid
- José Ignacio Arias Moreno
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
- Susana Pérez Quisilant
Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
- Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo. Universidad Autónoma de Madrid
- Manuel Alba Navarro
Cortes Generales
- Manuel Aragón Reyes
Universidad Autónoma de Madrid
- Feliciano Barrios Pintado
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- José Antonio Escudero López
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Manuel Fraile Clivillés
Cortes Generales

- Pedro González-Trevijano Sánchez
Real Academia de Legislación y Jurisprudencia. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Tribunal Constitucional
- Carmen Iglesias Cano
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Luis López Guerra
Universidad de Extremadura. Tribunal Constitucional
- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Universidades de Salamanca, Zaragoza y Complutense de Madrid. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- José F. Merino Merchán
Universidad Rey Juan Carlos
- Santiago Muñoz Machado
Universidad de Valencia, de Alcalá de Henares y Complutense de Madrid. Real Academia de la Lengua
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
Consejo de Estado. ICADE
- Luciano Parejo Alfonso
Universidades de La Laguna, Alcalá de Henares y Carlos III de Madrid
- Benigno Pendás García
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Universidad Complutense de Madrid. Cortes Generales
- José Luis Piñar Mañas
Universidad CEU San Pablo
- Emilio Recoder de Casso
Abogado del Estado. Cortes Generales
- José Manuel Sala Arquer
Universidad de Navarra. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- Miguel Sánchez Morón
Universidades de Barcelona, Castilla-La Mancha, Alcalá de Henares y Complutense de Madrid
- Juan Alfonso Santamaría Pastor
Universidad Complutense de Madrid. Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Cortes Generales
- José Eugenio Soriano García
Universidad Complutense de Madrid

CONSEJO TÉCNICO Y DE REDACCIÓN

- Fabio Pascua Mateo
Universidad Complutense de Madrid
- Alfonso Cuenca Miranda
Cortes Generales
- Daniel Capodiferro Cubero
Universidad Nacional de Educación a Distancia
- Ángel L. Sanz Pérez
Parlamento de Cantabria. Universidad de Cantabria
- Laura Seseña Santos
Cortes de Castilla y León
- Esteban Greciet García
Asamblea de Madrid
- Antonio Jesús Alonso Timón
ICADE
- Manuel Villoria Mendieta
Universidad Rey Juan Carlos
- Elena Herrero-Beaumont
IE University
- Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
*Instituto de Investigaciones jurídicas
U. Nacional Autónoma de México (UNAM)*

DIRECCIÓN

- Antonio Lucio Gil
Secretario General de la Asamblea de Madrid

SUBDIRECCIÓN

- Ana del Pino Carazo
Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SECRETARÍA

- Blanca Cid Villagrasa
Letrada de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

- Gema Moreno Rodríguez
Jefa del Servicio 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. REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID”

La Revista *Asamblea* tiene una vocación interdisciplinar, sin perder sus orígenes de ser una Revista esencialmente jurídico-pública, constitucional y administrativa, centrando su enfoque en el Derecho político, constitucional, administrativo, parlamentario y autonómico.

La Revista *Asamblea* es una publicación de carácter semestral, se edita en los meses de junio y diciembre, en formato digital y sigue un criterio de acceso abierto.

El Consejo Técnico y de Redacción se reserva el derecho de rechazar cualquier original que considere que por criterios formales o de calidad no se adecue a la política editorial de la Revista.

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 por escrito en lengua castellana o inglesa. La revista utilizará herramientas antiplagio para garantizar la autoría y la originalidad de los trabajos.

Se enviarán en formato Microsoft Word.

Los originales pueden enviarse por dos vías:

- A través de la web: <https://revista.asambleamadrid.es>, en «Enviar un artículo».
- Por correo electrónico a la dirección revistaasamblea@asambleamadrid.es.

No obstante, se recomienda registrarse en la plataforma para proceder a dicho envío, pulsando el botón de Registro que aparece en la parte superior.

2. Extensión y formato de presentación

— Datos del autor

Los trabajos originales irán encabezados por el nombre del autor/a o autores, filiación académica o institucional, correo electrónico y teléfono de contacto. Así mismo, si se está en posesión del código ORCID, deberá incluirse.

— Título del trabajo

Irán encabezados por el título (con traducción al inglés), en letra negrilla, Times New Roman, cuerpo superior a 12, texto en minúscula y en mayúsculas solo las palabras pertinentes.

— Secciones de la Revista

Tema de Debate

En este primer apartado se incluirá la reflexión sobre un tema de actualidad o alcance general, hecha por una firma considerada de prestigio y consistente en la formulación de tesis, propuestas y/o posiciones que sirvan para abrir la puerta a un debate o discusión doctrinal sobre la cuestión objeto del texto.

Estudios

Conforme al modelo clásico de este tipo de publicaciones y con un máximo de cinco por número, se pretende abordar, con la debida pausa y reflexión, cuestiones dogmáticas de distinto género acordes con el contenido, ámbito temático y finalidad de la Revista.

Notas y Dictámenes

Esta parte está dedicada bien a trabajos con una vocación teórico-práctica sobre la actividad parlamentaria de las Cámaras, partiendo de su régimen jurídico, bien a textos similares, en su contenido y materia, a los de la sección anterior, si bien de una extensión más corta. Podrá comprender, asimismo, la publicación de informes o dictámenes que hayan sido emitidos por los Letrados en el ejercicio de su función de asesoramiento jurídico a los órganos de las propias Cámaras.

Comentarios de Jurisprudencia

Se incluirá la información y referencia de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, comprendiendo sus antecedentes y fundamentos jurídicos, así como el análisis de su contenido. La vocación de esta sección es englobar, en su objeto, las resoluciones —preferentemente, sentencias— del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunales europeos —el de Justicia de la Unión Europea y el Europeo de Derechos Humanos—, sin excluir, por su relevancia en el ámbito autonómico, las del Tribunal Superior de Justicia de Madrid o las de los Tribunales de otras Comunidades Autónomas y los Tribunales Constitucionales o Altos Tribunales de otros Estados.

Crónica de Actividad Parlamentaria

Conforme a lo que indica su nombre, y en la línea seguida por otras publicaciones análogas, esta sección trata de dar noticia periódica de la actividad de la Cámara.

Recensiones

Es propio de las publicaciones de este género incluir noticias bibliográficas tendentes a la exposición y comentario de las novedades editoriales surgidas, dentro de la materia y temática afines a las de las secciones anteriores, en el período inmediatamente anterior al momento de la publicación, acercando así al lector el contenido de las obras consideradas.

— Extensión y formato

La extensión de los artículos dependerá del tipo de sección donde se ubiquen en función, según proceda, del criterio de los evaluadores o la decisión del Consejo editorial de la Revista. La extensión recomendada será la siguiente:

Tema de Debate: 25 a 30 páginas.

Estudios: 30 a 40 páginas.

Notas y Dictámenes: 20 a 25 páginas.

Comentarios de Jurisprudencia: 8 a 10 páginas.

Recensiones: 4 a 8 páginas.

El formato de los trabajos presentados será el siguiente: tipo de letra Times New Roman, cuerpo 12, interlineado sencillo y sangría en primera línea.

— 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.

— Resumen, palabras clave, abstract y keywords

Los trabajos incluidos en las Secciones de la Revista I. TEMA DE DEBATE, II. ESTUDIOS y III. NOTAS Y DICTÁMENES, deberán presentar, además del título y del sumario, de tres a cinco palabras clave identificativas del tema tratado y un RESUMEN en español y otro en inglés de entre 150 y 200 palabras. Dicho resumen debe reflejar los apartados del artículo: el estado de la cuestión, el contenido y desarrollo de la investigación y las conclusiones obtenidas.

3. Normas de citación

— Citas textuales

Las citas incluidas en el texto del artículo deberán ir señaladas mediante comillas latinas (« »). Si su extensión superase las tres o cuatro líneas, irán en párrafo aparte, centradas con doble sangría y una adicional en la primera línea cuando comience por mayúscula. Para las recensiones y comentarios de jurisprudencia el límite será de diez líneas. El tipo de letra Times New Roman, redonda y cuerpo 10.

— Citas bibliográficas

Preferentemente han de aparecer en el cuerpo del texto y cada una debe corresponderse con una referencia en la bibliografía final del artículo. Las autocitas se utilizarán exclusivamente en los casos imprescindibles. Siendo su redacción la siguiente: (autor, año, página/s):

(Santaolalla López, 2010, p. 14)

- Si el documento está firmado por dos autores, éstos se citarán exclusivamente por sus primeros apellidos unidos por la conjunción «y»:

(Valle y Guillén, 2022, pp. 17-54)

- Si el trabajo va firmado por más de dos autores, bastará con citar al primer autor seguido de et al.

(Sánchez Fernández, et al., 2022, p. 307)

- Si se hace referencia a varios trabajos de un mismo autor, deberá añadirse a, b, c, etc., después del año:

(Arévalo, 2019d, p. 120)

- Cuando el apellido del autor que se menciona ya forma parte del texto, es suficiente con poner tan solo entre paréntesis el año de la obra citada:

Como afirma Delgado (2018, p. 62)...

— Notas

Las notas a pie de página solo incorporarán texto adicional para complementar o amplificar algún tipo de información de manera sustancial en el texto y, si se incluyen referencias bibliográficas, se hará de forma abreviada como acabamos de señalar en el epígrafe anterior «Citas bibliográficas», ya que las referencias completas se incluirán al final del artículo.

El formato de las mismas será el siguiente: letra Times New Roman, cuerpo 9, y numeradas correlativamente.

— Bibliografía

Las obras citadas o referencias bibliográficas se incluirán siempre al final del trabajo en un listado, ordenado alfabéticamente. Exclusivamente en este epígrafe se incluirán referencias citadas en el texto, en ningún caso cabrá la posibilidad de añadir referencias adicionales.

• Libros y monografías:

Libro impreso: Apellidos, N. (año). *Título del trabajo*. Editorial.

Libro en línea: Apellidos, N. y Apellido, N. (año). *Título del libro*. Editorial. DOI o URL.

Libro con editor: Apellidos, N. (Ed.). (año). *Título del trabajo*. Editorial.

Capítulos de monografías: Apellidos, N. (año). Título del capítulo seguido de punto y la preposición «En». Título de dicha obra en cursiva, junto al número de volumen (si lo hubiere) y las páginas que abarca el capítulo entre paréntesis. Editorial.

• Revistas:

Apellido, A., Apellido, B. y Apellido, C. (2019). Título del artículo específico. *Título de la Revista, Volumen* (número de la revista), número de página inicio – número de página fin. <https://doi.org/xx.xxxxxxxx>.

Artículos de revistas: Apellidos e iniciales del autor. Si hay más de una obra perteneciente al autor publicada ese mismo año, deberá añadirse a, b, c, etc., después del número. (año). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen (núm.), páginas.

• Informes:

Nombre del autor o institución que avala el informe (año). *Título*.

(Si se trata de una publicación en soporte papel se identifica de igual forma que hemos indicado para los libros y monografías. Cuando se trate de una publicación electrónica habrá que añadir la dirección URL donde esté disponible).

— 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.

Asimismo, irán referenciados cuando sean una adaptación o reproducción de una publicación original de otro autor. Por ello, debajo de la misma, deberá ir reflejado el título y una declaración de derechos de autor, con su correspondiente entrada bibliográfica.

Formato básico:

Adaptado de *Título de la imagen*, de Autor de la imagen, año de publicación.

Fuente. Tipo de licencia.

Imagen de una página web:

Adaptado de *Virus VIH* [Fotografía], por Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2011, Flickr (<https://flic.kr/p/aronSf>). CC BY 2.0.

Figura de un libro:

Adaptado de *Stocks for the Long Run* (p. 120), por J.J. Siegel, 2014, McGraw Hill Education.

Figura de un artículo de una revista:

Adaptado de «Título del artículo» (p. 187), por A. Apellido, 2019, *Título de la Revista*, 3 (17).

Ante cualquier duda respecto a las normas de citación adoptadas por nuestra Revista, procedemos a dejarles el enlace correspondiente a las normas APA 7ª edición: <https://normas-apa.org/wp-content/uploads/Guia-Normas-APA-7ma-edicion.pdf>

— Pruebas de imprenta

Se enviarán para corregir posibles erratas, en ningún caso se podrán introducir cambios en el texto ya que una vez aceptados los trabajos, se considera que han sido presentados con su redacción definitiva.

3. Evaluación de los trabajos

Respecto a los trabajos recibidos, el Consejo de redacción decidirá sobre su aceptación o no.

Los trabajos aceptados se remitirán al menos a dos evaluadores anónimos y externos, según el método «doble ciego», los cuales realizarán una revisión objetiva, técnica y de carácter constructivo del trabajo.

La decisión sobre la publicación o rechazo de un artículo se le comunicará inmediatamente al autor. Si fuera afirmativa, se le indicará la fecha y número de la Revista *Asamblea* en el que se incluirá el trabajo.

Puede también que la publicación del trabajo quede condicionada por la introducción de cambios con respecto a la versión original por recomendación de los evaluadores. Entre los cambios propuestos podrá estar la inclusión del trabajo en otra sección de la Revista.

Para poder publicar un trabajo es necesario que los autores cedan en exclusiva a la Revista *Asamblea* los derechos de reproducción. Por lo tanto, en caso de peticiones de terceros para reproducir tanto artículos como parte de los mismos o para su traducción, la decisión corresponderá al Consejo de Redacción.

4. Política antiplagio

El plagio en cualquiera de sus formas será motivo de rechazo inicial del artículo o de retirada inmediata de los trabajos publicados en los que se constate.

A fin de evitar el mismo, los trabajos recibidos por la Revista *Asamblea*, serán sometidos a un análisis de similitud, al efecto de garantizar su originalidad, para ello, se emplea la herramienta Similarity Check powered by iThenticate, de Crossref.

5. Aviso de derechos de autor

© Asamblea de Madrid. Los originales publicados son propiedad de la Asamblea de Madrid, siendo necesario citar la procedencia en cualquier reproducción parcial o total.

Todos los contenidos de la edición electrónica de *Asamblea* se distribuyen bajo una licencia de uso y distribución «Creative Commons Reconocimiento (CC BY-NC-ND)» (Atribución – No comercial – No derivadas).

ÍNDICE

I. TEMA DE DEBATE

ANDRADE LUCENA, CLAUDIO: <i>¿Reformas constitucionales inconstitucionales? Una aproximación a la doctrina de los límites materiales implícitos en el ordenamiento español</i>	17
---	----

II. ESTUDIOS

MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN: <i>Parlamentos más transparentes, Parlamentos abiertos</i> ..	51
BOUAZZA ARIÑO, OMAR: <i>Recurso de apelación contencioso-administrativo, segunda instancia y tutela efectiva</i>	83
GONZÁLEZ BOTIJA, FERNANDO: <i>La regulación autonómica del uso del móvil y de los dispositivos electrónicos en el entorno escolar</i>	113

III. NOTAS Y DICTÁMENES

CALVO VÉRGEZ, JUAN: <i>La ejecución de la resolución por la que finaliza el procedimiento económico-administrativo y sus consecuencias</i>	171
BERNAD CALAVIA, MIGUEL: <i>El sentido de los servicios de investigación parlamentaria</i> ..	197

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

BALLESTEROS PANIZO, COVADONGA ISABEL: <i>La personalidad jurídica única y el valor probatorio de los informes administrativos (Un supuesto de contradicción entre dos informes administrativos. Comentario a la STS 1567/2024, de 8 de octubre de 2024)</i>	227
MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>La prohibición de discriminación de las mujeres como miembros en asociaciones de fieles que ostenten una posición dominante. Comentario a la STC 132/2024, de 4 de noviembre (BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2024)</i>	237

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO; ALDEA COBAS, M.ª VICTORIA Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2024 (XIII Legislatura)</i>	247
---	-----

VI. RECENSIONES

ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE: <i>La autonomía de las personas con discapacidad. Reflexiones en torno a la Ley 8/2021, de José Ángel Martínez Sanchís</i>	291
MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>Momentos estelares del Parlamento a lo largo de la historia, de Alfonso Cuenca Miranda (Coord.)</i>	297
SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: <i>En defensa de la transición. La importancia del consenso de 1978 y su adaptación a los nuevos desafíos. Con prólogo de Alfonso Guerra, de Teresa Freixes Sanjuán</i>	305

CONTENTS

I. DISCUSSION TOPICS	
ANDRADE LUCENA, CLAUDIO: <i>Unconstitutional constitutional amendments? An approach to the doctrine of implicit material limits in the Spanish legal system</i>	17
II. ARTICLES	
MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN: <i>Parliaments more transparents, Open parliaments</i>	51
BOUAZZA ARIÑO, OMAR: <i>Contentious-administrative appeal, second instance and effective protection.....</i>	87
GONZÁLEZ BOTIJA, FERNANDO: <i>The regional regulation of the use of mobile and electronic devices in the school environment.....</i>	113
III. RESEARCH NOTES	
CALVO VÉRGEZ, JUAN: <i>The execution of the resolution by which finishes the economic-administrative procedure and its consequences</i>	171
BERNAD CALAVIA, MIGUEL: <i>The meaning of parliamentary research services</i>	197
IV. CASE LAW (ANALYSIS)	
BALLESTEROS PANIZO, COVADONGA ISABEL: <i>Single legal personality and the probative value of administrative reports (A case of contradiction between two administrative reports. Commentary to STS 1567/2024, of October 8, 2024).....</i>	227
MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>The prohibition of discrimination against women as members of religious associations that display a dominant position. Commentary to STC 132/2024, of November 4 (BOE núm. 294, of december 6, 2024)</i>	237
V. PARLIAMENTARY ACTIVITY REPORT	
SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO; ALDEA COBAS, M. ^a VICTORIA Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>Parliamentary Activity from January to June 2024 (XIII Legislature)</i>	247
VI. BOOKS REVIEWS	
ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE: <i>La autonomía de las personas con discapacidad. Reflexiones en torno a la Ley 8/2021, by José Ángel Martínez.....</i>	291
MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>Momentos estelares del Parlamento a lo largo de la historia, by Alfonso Cuenca Miranda (coord.)</i>	297
SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: <i>En defensa de la transición. La importancia del consenso de 1978 y su adaptación a los nuevos desafíos. Con prólogo de Alfonso Guerra, by Teresa Freixes Sanjuán.....</i>	305

I

TEMA DE DEBATE
DISCUSSION TOPICS

¿Reformas constitucionales inconstitucionales? Una aproximación a la doctrina de los límites materiales implícitos en el ordenamiento español

Unconstitutional constitutional amendments?
An approach to the doctrine of implicit
material limits in the Spanish legal system

Fecha de recepción: 17/09/2024

Fecha de aceptación: 15/10/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CUESTIÓN DE LOS LÍMITES MATERIALES IMPLÍCITOS.—2.1. La problemática en torno a los límites implícitos en la reforma constitucional en el ordenamiento español.—2.2. La Constitución sustantiva: las materias que la integran.—2.3. La efectividad de los límites constitucionales implícitos y sus garantías constitucionales.—III. ¿NORMAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL INCONSTITUCIONALES?—3.1. Una aproximación a un complejo debate.—3.2. Normas supraconstitucionales.—3.3. De la revisión de normas de reforma constitucional.—3.4. De la competencia para revisar las normas de reforma constitucional.—IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.—V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN

Siendo la reforma constitucional un mecanismo esencial de defensa de la Constitución, el poder de revisión se encuentra sometido a límites formales y materiales en su actuación. Al carecer la Constitución española de cláusulas de intangibilidad, en este estudio se aborda la doctrina de los límites materiales implícitos en nuestro ordenamiento. El reconocimiento jurisprudencial de estos límites permitiría enjuiciar la constitucionalidad material de las normas de reforma, una controversia actual del Derecho constitucional.

PALABRAS CLAVE: reforma constitucional, poder de revisión, cláusulas de intangibilidad, límites materiales implícitos.

★ Administrador Civil del Estado. Doctorando Universidad Pontificia de Comillas. <https://orcid.org/0000-0003-1325-589X>

ABSTRACT

Since constitutional amendment is an essential mechanism of constitutional defense, the power of amendment is subject to formal and material limits. As the Spanish Constitution lacks intangibility clauses, this study addresses the doctrine of the material limits implicit in our constitutional order. The jurisprudential recognition of these limits would allow us to judge the material constitutionality of the norms of constitutional reform, a current controversy in constitutional law.

KEYWORDS: *constitutional amendment, power of amendment, intangibility clauses, implicit material limits.*

I. INTRODUCCIÓN

El pasado febrero el Rey sancionó la tercera reforma constitucional de nuestra democracia¹. Hasta ahora, ninguna de las reformas aprobadas ha tenido un impacto significativo en el orden constitucional, todas han contado con el consenso de los principales partidos parlamentarios y se han vehiculado a través del procedimiento simple del artículo 167 de la Constitución. Sin embargo, en la actualidad las democracias enfrentan la amenaza del auge del populismo y extremismo, que pueden servirse de la reforma constitucional para atacarla, por lo que resulta obligado analizar la naturaleza del poder de revisión y los límites materiales que prevé nuestro ordenamiento.

El procedimiento de reforma constitucional es el instrumento más relevante de defensa constitucional, una garantía explícita de la Constitución². Es una técnica compleja, rígida y limitada que se configura como un elemento esencial del constitucionalismo democrático que contribuye decisivamente a garantizar la continuidad del texto fundamental.

La reforma constitucional surge para dar respuesta al permanente conflicto, en el ámbito del Estado constitucional, entre los principios democrático y de supremacía constitucional, y su procedimiento se fundamenta en dos postulados: la supremacía del poder constituyente y su auto capacidad para regular un procedimiento de revisión. La supremacía del poder constituyente implica, según De Vega, que «el poder constituyente, como poder soberano, previo y total, podrá en todo momento, claro es, modificar, transformar, destruir, incluso, el ordenamiento constitucional»³. El segundo

¹ Se modificó el artículo 49 de la CE —relativo a las personas con discapacidad— para actualizar su lenguaje y el contenido con el objetivo de «reflejar los valores que inspiran la protección de este colectivo, tanto en el ámbito nacional como internacional». Preámbulo de la Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024 (BOE de 17 de febrero de 2024).

² Cfr. Rodríguez Zapata, J. (2023). *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*. Ed. Tecnos, Madrid, p. 293.

³ Es un poder político, en contraposición con el poder jurídico y, por tanto, limitado. De Vega, P. (1999). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Ed. Tecnos, Madrid, p. 65.

postulado consiste en la capacidad del poder constituyente para diseñar un procedimiento para las futuras revisiones de la Constitución, de igual forma que establece la forma de organización y división de los poderes del Estado⁴. La técnica elegida por el constituyente para articular la reforma no es cuestión menor, ya que es en las normas de reforma donde se valora el contenido y el alcance propio del concepto de Constitución⁵. En definitiva, el procedimiento de reforma es un mecanismo jurídico reglado, al amparo del poder constituyente y sometido a éste⁶, por lo que el poder de reforma debe ser limitado, ya que no se puede reconocer ninguna soberanía superior que no sea la de la propia Constitución⁷.

Por esta razón, el procedimiento de revisión estará sujeto a límites autónomos, que pueden ser formales y materiales, y heterónomos, que derivan de normas ajenas al texto constitucional. Los límites materiales explícitos se conocen como cláusulas de intangibilidad.

Las cláusulas de intangibilidad son normas constitucionales que presentan las siguientes características básicas: a) operan como límites materiales al poder de reforma constitucional; b) su contenido es irreformable y se encuentra sustraído del ámbito de actuación del poder de revisión; y c) su finalidad es proteger algún valor o principio considerado esencial por el constituyente.

La Constitución española carece de estas cláusulas y, además, el artículo 168 prevé la posibilidad de que se lleve a cabo una revisión total del texto. Sin embargo, que el poder de reforma pueda asumir idénticas facultades al poder constituyente genera debate en la doctrina y, además, presenta importantes consecuencias prácticas. Los límites materiales sustantivos al poder de reforma identifican el orden constitucional y pueden ser utilizados como parámetro de constitucionalidad de otras normas jurídicas, lo que conduciría a valorar la constitucionalidad material de las reformas de la Constitución. Ante la ausencia de un pronunciamiento expreso de nuestro poder constituyente, resulta necesario analizar si en nuestro ordenamiento es posible identificar límites materiales implícitos al poder de revisión.

⁴ *Ibidem*, p. 62.

⁵ *Ibidem*, p. 82.

⁶ Ya Schmitt defendía que el poder de reforma nunca puede ser un poder constituyente porque la reforma es una competencia limitada en lo formal y en lo material de un poder legislativo que, no obstante, se caracteriza como extraordinario, *vid.* De Miguel Bárcena, J., Tajadura Tejada, J. (2018). *Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*. Ed. Guillermo Escolar, Madrid, p. 151.

⁷ «Si la Constitución es norma que se impone a cualquier poder, que sujeta a normas toda la creación de derecho, allí donde hay Constitución no puede haber ningún soberano ni ninguna soberanía que no sea la de la Constitución misma, pues la idea de que una norma jurídica reconoce y regula un poder *legibus solutus*, un poder absoluto, es en sí misma contradictoria». De Otto, I. (1987). *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Ed. Ariel, Barcelona, p. 38.

II. LA CUESTIÓN DE LOS LÍMITES MATERIALES IMPLÍCITOS

Aunque los límites al procedimiento de reforma pretenden proteger la Constitución frente a quienes quieren destruirla, no está claro que los límites formales constituyan suficiente garantía⁸. Pese a que resulte complicado, una mayoría coyuntural puede modificar la Constitución por los cauces previstos en ella para distorsionar las reglas de la democracia en su favor. Por esta razón, ante la experiencia previa de los totalitarismos europeos de la primera mitad del siglo XX, una importante corriente del constitucionalismo democrático posterior, representada en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, apostó por limitar la acción sustantiva del poder de revisión con la introducción de límites materiales a la reforma. Esta defensa de las cláusulas de intangibilidad y del núcleo sustancial de la Constitución se fundamenta en la teoría de la delegación, por la que el poder de reforma actúa como un poder delegado del constituyente, que debe seguir su mandato y tendrá que respetar el contenido sustantivo de la Constitución.

Conforme a esta premisa surgen los límites materiales sustantivos al poder de reforma. Si el constituyente ha optado por incluirlos de forma explícita se conocen como cláusulas de intangibilidad. Sin embargo, en ausencia de éstas, algunos autores han desarrollado la doctrina de los límites materiales implícitos, al defender que existen principios supraconstitucionales que deben ser respetados por el poder de reforma⁹. En otras palabras, que del espíritu de la Constitución se pueden deducir límites concretos a la revisión ya que ésta no puede implicar, en ningún caso, la facultad de crear una nueva Constitución.

Debemos recordar que la Constitución es una norma con vocación y voluntad de permanencia en el tiempo que funda el sistema político de un Estado y se ubica en la cúspide de su ordenamiento jurídico. En consecuencia, su reforma debe ser un instrumento que permita adaptar el texto constitucional a la cambiante realidad social o política, preservando el proyecto fundacional y legitimador sobre el que ésta se asienta. Es decir, el procedimiento de revisión es un mecanismo de garantía¹⁰, cuya finalidad no puede consistir en dismantelar el orden establecido para reemplazarlo por un sistema político y de valores

⁸ Así lo entiende Preuss, *vid.* Preuss, O. (2019). The Eternity Clause. *European Journal of Law Reform*, pp. 313-328.

⁹ A favor del reconocimiento de estos principios se encuentra Hairou: «il existe de nombreux principes fondamentaux susceptibles de constituer une légitimité constitutionnelle placée au-dessus de la constitution écrite... [...] il est beaucoup d'autres principes pour lesquels il n'est pas besoin de texte, car le propre des principes est d'exister et de valoir sans texte» en *Précis de droit constitutionnel*, *apud.* Gözler, K. (1995). *Le pouvoir de révision constitutionnelle*. Tesis doctoral, Universidad de Montesquieu – Bourdeaux IV, p. 99.

¹⁰ Así lo entienden, entre otros, Contreras Casado, M. (1992). Sobre el Título X de la Constitución española: de la reforma constitucional, *Revista de Derecho Político*, n.º 37, p. 308, y Jiménez Campo, J. (1980). Algunas consideraciones de interpretación en torno al Título X de la Constitución Española. *Revista del Departamento de Derecho Político*, Universidad Complutense de Madrid, n.º 7, p. 88.

contrario; ésta es una función reservada al poder constituyente. Por ello, toda reforma constitucional estará sometida a límites que no podrán sobrepasarse para que no se produzca un falseamiento o fraude de la Constitución¹¹. En este sentido, Rubio Llorente sostiene que la derogación o reforma sustancial del texto fundamental es incompatible con el concepto de Constitución propio del constitucionalismo moderno¹².

En el siguiente epígrafe estudiaremos la doctrina de los límites materiales implícitos desde la perspectiva de la Constitución española que, como ya se ha adelantado, carece de cláusulas de intangibilidad o límites materiales expresos al poder de reforma.

2.1. La problemática en torno a los límites implícitos a la reforma constitucional en el ordenamiento español

Desde la aprobación de la Constitución española en 1978 la doctrina ha discutido largamente acerca de los límites existentes a la reforma constitucional. El texto constitucional carece de cláusulas de intangibilidad o límites materiales explícitos y permite, en principio, la revisión total del texto (art. 168), manifestando cierta neutralidad ideológica.

De Otto razona que la aparente «indiferencia valorativa» de la Constitución española no obsta a que sea posible identificar al menos un límite a la reforma constitucional: no sería consistente con la Constitución suprimir la democracia misma utilizando para ello procedimientos democráticos¹³. En efecto, existe un consenso claro de que la reforma constitucional se encuentra limitada, desde un punto de vista formal, por los requisitos previstos en el Título X de la Constitución. En cambio, no resulta pacífico para la doctrina afirmar que la revisión constitucional se encuentre limitada materialmente por un núcleo normativo inaccesible constituido por un conjunto de principios o valores que actúen como parámetro de la legitimidad constitucional.

En realidad, la cuestión de identificar unos límites materiales implícitos es la problemática en torno a la existencia de un núcleo estable, intangible e irreformable en el texto constitucional, en definitiva, una Constitución sustantiva integrada por las materias que ejercen de base y fundamento del proyecto

¹¹ Cfr. De Vega García, P. (2006). La reforma constitucional como defensa de la constitución y de la democracia. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, Barbastro, pp. 21-22.

¹² *Apud.* Tajadura Tejada, J. (2015). *Los derechos fundamentales y sus garantías*. Ed. Tirant Lo Blanch, Madrid, p. 25.

¹³ Este argumento lo basa en la misma razón por la que es contradictorio afirmar que un poder absoluto puede autolimitarse: «Si el pueblo tiene un poder en el que renuncia, la norma en que se contiene esa renuncia no puede tener su fundamento en el poder del pueblo, porque esto significa que no ha habido tal renuncia. La nueva Constitución no democrática no podría tener su fundamento en la Constitución democrática hoy vigente». De Otto, I. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. *Op. cit.*, p. 64.

político que ésta consagra. Por ello, los límites implícitos deben deducirse de la Constitución en su conjunto, del texto y de los principios y valores sobre los que se sustenta y que aparecen directamente reflejados en él.

En el Derecho comparado la casuística es variada: numerosas constituciones, algunas de las cuales ejercieron una fuerte inspiración en nuestro poder constituyente, incluyen cláusulas de intangibilidad¹⁴. Otras permiten expresamente la reforma de cualquiera de las disposiciones de su texto¹⁵. También es posible encontrar sistemas donde, en ausencia de cláusulas de intangibilidad, se ha producido un reconocimiento jurisprudencial de la doctrina de los límites materiales implícitos¹⁶. En todo caso, las cláusulas de intangibilidad no excluyen la posibilidad de identificar límites implícitos¹⁷.

En el caso español, nos encontramos ante uno de los grandes problemas en el marco de la Constitución de 1978¹⁸, dada la relevancia que la articulación del poder de reforma tiene para el funcionamiento del sistema constitucional.

De una interpretación literal de nuestra Carta Magna podemos deducir que el poder constituyente renunció a establecer límites materiales explícitos al procedimiento de reforma, razón por la que será necesario acudir a la doctrina y la jurisprudencia. De hecho, en el artículo 168 se menciona expresamente la posibilidad de llevar a cabo una revisión total del texto constitucional, lo que podría incluso propiciar la destrucción de la Constitución. Ésta diferencia el procedimiento de reforma al que recurrir en función del precepto objeto de revisión: un procedimiento sencillo (art. 167) y otro agravado (art. 168) en caso de que se trate de una revisión total o si la reforma afecta a alguno de los preceptos del Título Preliminar, Capítulo segundo, Sección primera del Título I o Título II¹⁹.

¹⁴ Algunos ejemplos los encontramos en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (art. 79.3), la Constitución Francesa (art. 89) o la Constitución italiana (art. 139). *Vid.* Andrade Lucena, C., De Montalvo Jääskeläinen, F. (2024). Democracia militante y Constitución: ¿alteración del sistema electoral o defensa de la democracia? *Revista de Las Cortes Generales*, (117), pp. 169-216.

¹⁵ Es el caso de la Constitución española (art. 168) o la irlandesa (art. 46.1).

¹⁶ Destacamos el ejemplo italiano cuya Constitución incorpora una cláusula de intangibilidad y su tribunal constitucional ha declarado que los «principios supremos del orden constitucional» y «los derechos inalienables de la persona humana» operan también como límites materiales al procedimiento de reforma (Sentencia de la Corte Costituzionale 1146 de 1988, fundamento 2.1).

¹⁷ Advierte Zalimas que «the absence of explicit constitutional provisions on unamendability of the fundamental constitutional principles does not preclude the existence of implicit eternity clauses, safeguarding the *raison d'être* of democratic constitutions. Here we can speak about the decisive role of the Constitutional Courts, entrusted with the responsibility to ensure the supremacy of the Constitution within the state's legal system, thereby safeguarding the state's polity as such and its constitutional identity», *vid.* Zalimas, D. (2014). *Eternity Clauses: a Safeguard of Democratic Order and Constitutional Identity*. Discurso impartido en la Corte Constitucional de Kosovo. Disponible en

https://www.gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/Speech_of_the_President_of_the_Constitutional_Court_of_Lithuania_Prof.Dr._Dainius_alimas.pdf

¹⁸ *Cfr.* Ruipérez Alamillo, J. (2018). *En torno a la reforma constitucional y la fuerza normativa de la Constitución*. Ed. Tirant lo Blanch, Madrid, p. 143.

¹⁹ Esto ha generado grandes problemas en la práctica ya que, por ejemplo, coloca al mismo nivel la reforma de la Casa del Rey (art. 65) y la modificación de cualquiera de los derechos fundamentales. Parece

Por ello, desde un punto de vista del derecho positivo nuestra Constitución excluye todo límite material a la reforma constitucional. No obstante, establece límites formales, incardinados en el Título X, y la imposibilidad de iniciar el procedimiento de reforma en caso de guerra, estado de alarma, excepción o sitio (art. 169). Este precepto opera como un límite a la puesta en marcha del procedimiento de revisión, pero no es un límite material. El constituyente español deliberadamente excluyó las cláusulas de intangibilidad de la Carta Magna, aun siendo muy consciente de su utilización en el Derecho constitucional comparado. López Guerra sostiene que esta decisión estuvo motivada por la supuesta ineficacia de estas normas²⁰; desde nuestro punto de vista entendemos que las razones histórico-políticas —transición de un modelo autoritario antipluralista a uno democrático— también jugaron un papel relevante.

Para suplir la ausencia de cláusulas de intangibilidad se incluyó en el artículo 168, junto al procedimiento súper agravado de reforma para aquellas materias consideradas de especial relevancia constitucional, el mecanismo de revisión de la Constitución. Uno de los principales obstáculos al reconocimiento de la teoría de los límites materiales implícitos en el ordenamiento constitucional español es precisamente la posibilidad que recoge la Carta Magna de llevar a cabo una revisión total del texto constitucional. Jiménez Campo entiende que la revisión total es una «apelación, relativamente inoperante», a lo que Hairou llamara el ejercicio de la «libertad primitiva», que nos sitúa, a pesar de la voluntad del legislador constitucional, ante la «facticidad de todo poder constituyente»²¹. En este sentido, considera que permitir la destrucción del texto constitucional olvida una consideración jurídica relevante: que la revisión de la Constitución es fundamentalmente un procedimiento de defensa de ésta, no de subversión²². Partiendo de esta premisa, la revisión total de la Constitución supone, en palabras de De Vega, «una colisión frontal con la lógica del Estado constitucional»²³. Por su parte, Ruipérez Alamillo sostiene que la revisión de la Constitución implicaría la apertura de un proceso constituyente, una facultad completamente ajena al poder de reforma²⁴.

evidente que si el artículo 168 hubiera hecho una remisión material, en vez de por capítulos, ya se habría abordado la reforma de determinados preceptos que, no siendo tan relevantes, requerirían de una adaptación tras más de cuarenta años de experiencia constitucional.

²⁰ López Guerra, L. (Dir.). *Manual de Derecho Constitucional Volumen I. La Constitución y las fuentes del Derecho. Derechos fundamentales y garantías*. Op. cit., p. 33.

²¹ Jiménez Campo, J. (1980). Algunas consideraciones de interpretación en torno al Título X de la Constitución Española. Op. cit, p. 99.

²² Jiménez Campo, J. (1980). Algunas consideraciones de interpretación en torno al Título X de la Constitución Española. Op. cit, p. 87. En definitiva, la destrucción de la Constitución es una tarea ajena al poder de reforma, contraria a la naturaleza de éste como un poder constituido y limitado. No debe olvidarse que la reforma constitucional es una operación jurídica que tiene por finalidad garantizar la continuidad jurídica del Estado, Vid. Tajadura Tejada, J. (2018). *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*. Ed. Marcial Pons, Madrid, pp. 61-63.

²³ De Vega, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Op. cit., p. 220.

²⁴ Cfr. Ruipérez Alamillo, J. *En torno a la reforma constitucional y la fuerza normativa de la Constitución*. Op. cit, p. 144.

La ausencia de límites a la reforma o, en otras palabras, la posibilidad de revisión total de la Constitución supondría aceptar que en una democracia una mayoría coyuntural pudiera utilizar los instrumentos del sistema constitucional para destruir la democracia. Esto implicaría, además, subordinar los valores democráticos a las reglas que hacen posible la democracia²⁵. Entendiendo la democracia como el sistema que garantiza que todos los proyectos políticos sean posibles, no puede aceptarse su supresión mediante los instrumentos en ella previstos²⁶. Este no es un asunto meramente teórico como bien observa Tajadura Tejada, ya que, si se llegara a aceptar que toda la Constitución es revisable, los derechos fundamentales y las libertades reconocidas en la Carta Magna y por el Derecho internacional podrían ser suprimidos siguiendo el procedimiento del artículo 168²⁷. Incluso, lo que es más paradójico aún, el pueblo soberano puede acordar a través de este procedimiento despojarse de su soberanía. En consecuencia, ante la ausencia de cláusulas de intangibilidad, el reconocimiento de un núcleo material indisponible en nuestra Constitución a través de una construcción doctrinal resulta una tarea necesaria²⁸.

El carácter aparentemente abierto de la Constitución, que se deduce por la claridad con la que nuestra Carta Magna zanja la problemática en torno a los límites materiales en el plano positivo, no es óbice para que esta controversia se siga planteando en el ámbito doctrinal. La ausencia de límites materiales explícitos en el texto constitucional no supone afirmar que la Constitución carece de un contenido ideológico²⁹. Por ello, la labor del jurista debe centrarse en identificar el contenido ideológico-político de nuestra Constitución, que será clave

²⁵ Entiende De Vega que «adquieren de día en día mayor consistencia las concepciones instrumentales y formalistas de la democracia, en las que paradójicamente la política se queda sin escenarios reales, y los valores y principios democráticos se disuelven en un sistema de ficciones y alegorías» y posteriormente advierte «La sacralización del aparato institucional como sistema de referencia en el que se expresan los equilibrios y las reglas del juego político, en detrimento de los valores y principios que constituyen su fuente de inspiración, tiene como traducción inmediata el hecho de que el respeto de esas reglas pasa a convertirse en criterio rector, presupuesto de legitimidad y dogma indiscutible para enjuiciar toda la vida política democrática» en DE VEGA, P. (2003). La democracia como proceso (algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo). *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 120, p. 8.

²⁶ Cfr. De Otto, I. *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 30.

²⁷ Tajadura Tejada, J. (2016). La reforma de la Constitución (arts. 166-169). En Freixes Sanjuán, T. y Gavara de Cara, J. C. (Coord.). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*. Parte Primera. Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, p. 276.

²⁸ La ausencia de límites expresos no implica necesariamente la ausencia de fronteras materiales, ya que la existencia de textos constitucionales sin cláusulas de intangibilidad o protecciones institucionales expresas no convierte a éstas en normas que habiliten a la revolución, ya que para alcanzar este objetivo no hacen falta normas, cfr. Belda Pérez-Pedrero, E. (2012). Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 29, p. 263.

²⁹ Sería una difícil tarea intentar rebatir que toda Constitución esconde un proyecto ideológico, que es sobre el que se construyen jurídicamente los preceptos constitucionales. Desconocer esta realidad constitucional, obviando su valor jurídico, implica iguales consecuencias que saltarse el procedimiento de reforma establecido en la Constitución, vid. De Vega, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Op. cit.

para determinar la existencia de un núcleo irreformable. Como señalara Heller, la Constitución es la vida política en forma³⁰, y el texto del 78 es la juridificación y legitimación de un proyecto político que surge, desde un amplio consenso, del proceso histórico conocido como la Transición Española³¹.

En este sentido, toda interpretación de la Constitución tendente a dilucidar la existencia de un núcleo normativo inaccesible debe realizarse teniendo en cuenta su finalidad y su integración en la vida política que funda³². Y en el caso español resulta indudable que es posible reconocer a lo largo del preámbulo y de todo el texto constitucional una ideología juridificada, en otras palabras, una esencia política y un proyecto nacional dado por el sujeto soberano, el pueblo español. En definitiva, en nuestra Constitución se identifica una tensión subyacente entre un aparente indiferentismo ideológico —que se manifiesta en la posibilidad de revisión total *ex art.* 168.1— y otras posiciones cruciales para la organización política y jurídica del Estado resueltas con determinación por el constituyente.

A continuación, trataremos de identificar cómo se manifiesta la vocación política e ideológica de nuestra Constitución y cómo, a pesar de su aparente carácter materialmente abierto, nuestra Carta Magna presenta un núcleo sustantivo inaccesible a la reforma constitucional.

2.2. La Constitución sustantiva: las materias que la integran

Una vez argumentada la necesaria existencia de una Constitución sustantiva, procede determinar cuál es el conjunto de materias que la integran. La identificación de los límites materiales implícitos al procedimiento de reforma es una tarea altamente compleja, tanto desde un punto de vista formal como material, dada su relevancia para el funcionamiento del conjunto del sistema. Ante la ausencia de un pronunciamiento expreso de la Constitución, la labor de identificación de los límites materiales implícitos queda en manos del interprete jurídico y, especialmente, del Tribunal Constitucional, al que le corresponde actuar como guardián de la voluntad del poder constituyente frente a los poderes constituidos, en este caso, el poder de reforma³³.

³⁰ *Apud.* Herrero de Miñón, M., en *Tres conferencias sobre la reforma constitucional*. *Op. cit.*, p. 12.

³¹ Parecido razonamiento expresa De Vega, para el que, toda Constitución «se identifica con un régimen político determinado y con una forma política que materialmente define, y socialmente legitima, el ordenamiento legal», por lo que «es claro que cualquier intento de modificación de los valores básicos que componen la fórmula política, a través de mecanismos de la reforma, implicaría no la simple sustitución de unos artículos por otros, sino la creación de un régimen político diferente y el establecimiento de un sistema constitucional», De Vega, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. *Op. cit.*, p. 280.

³² *Cfr.* Herrero de Miñón, M. *Tres conferencias sobre la reforma constitucional*. *Op. cit.*, p. 12.

³³ *Cfr.* Ruipérez Alamillo, J. *En torno a la reforma constitucional y la fuerza normativa de la Constitución*. *Op. cit.*, p. 144.

En la labor de interpretación constitucional no podemos considerar el texto desde una óptica puramente normativista, ya que desconoceríamos su valor político, así como su proyección histórica. Desde los orígenes del constitucionalismo, la Constitución formal se ha manifestado como la expresión jurídico-normativa de una Constitución material que le servía de fundamento³⁴. Dicha Constitución material se identificaba con un sistema de valores y principios que operaban como presupuestos legitimadores del sistema político y social. Tal y como acertadamente advierte De Vega, es incuestionable que cuando estos principios y valores aparecen claramente definidos en el texto constitucional, o bien cuando se presentan como supuestos indiscutibles de la ideología social imperante, «tendrán que configurarse por fuerza como zonas exentas al poder de revisión y adquirir, por tanto, el indudable carácter de límites materiales implícitos a la reforma»³⁵.

En el caso español, la cuestión reside en determinar cuáles son los enunciados valorativos y principios que encierran el proyecto ideológico y legitimador de la Constitución, cuya derogación daría lugar a un orden completamente distinto y que, en consecuencia, deben excluirse del ámbito material de actuación del poder de revisión. El artículo 168 de la CE puede servir como guía o inspiración, al identificar un conjunto de preceptos que, por su mayor relevancia constitucional, quedan sometidos en caso de reforma a un procedimiento específico súper agravado. Sin embargo, el citado precepto en ningún caso determina cuál es el núcleo esencial indisponible, al permitir expresamente la revisión total de la Constitución.

La complejidad de la tarea reside en que la Constitución, más allá del contenido del artículo 168, no ofrece pautas para el reconocimiento del núcleo esencial. Este silencio premeditado no impide que en el texto constitucional apreciemos determinados preceptos que encierran enunciados valorativos, como los artículos 1, 2 o 10, por citar sólo algunos de ellos. Entendemos que la Constitución sustantiva se integra por una serie de materias que, por su especial relevancia para el modelo constitucional, se superponen al texto actuando como parámetro de legitimidad de este. Como veremos a continuación se trata, entre otros, de los principios que recogen la unidad del Estado, su condición de Estado social y democrático de Derecho o los derechos fundamentales³⁶.

³⁴ Cfr. De Vega, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Op. cit., p. 284.

³⁵ *Ibidem*, p. 285.

³⁶ Nuestro Tribunal Constitucional, sin llegar a reconocer nunca la existencia de límites materiales explícitos ni implícitos a la reforma constitucional, sí ha tenido numerosas ocasiones para identificar cuáles son los «principios esenciales e indisolubles de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos» En este caso, con motivo de la llamada *Ley de transitoriedad jurídica* del Parlamento de Cataluña, en la STC 124/2017, FJ 4.º.

Queda claro, por tanto, que el núcleo material implícito a la reforma no lo constituirán algunos preceptos constitucionales, sino los principios y valores encerrados en estos. Esto es especialmente relevante ya que de identificarse un límite implícito quedará protegido un determinado principio, pero no así el artículo concreto que lo recoja³⁷. Resumiendo, no cabe dar una enumeración sistemática de cuáles son los artículos de la Constitución que operan como límites implícitos, pero sí podemos identificar aquellos cuya sustancia debe excluirse de la reforma.

A continuación, vamos a desarrollar y argumentar cuáles son los principios que consideramos que conforman el núcleo sustantivo de la Constitución española y, por lo tanto, quedan excluidos de la posibilidad de reforma constitucional.

En primer lugar, reconocemos en el artículo 1.1 de la Constitución española un límite material a la reforma. Éste se configura, tomando una expresión doctrinal clásica, como la clave de bóveda del sistema constitucional español. En este artículo se definen y condensan las características básicas de nuestro sistema político y constitucional. Más aún, la existencia de este precepto viene a resumir la definición clásica de Constitución, en el sentido enunciado por la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo 16 afirma que sólo podrá considerarse que una sociedad dispone de Constitución cuando está establecida la garantía de los derechos y determinada la separación de poderes. Partiendo de la premisa enunciada *ut supra*, toda reforma constitucional deberá respetar los principios que inspiran a la Constitución democrática liberal: el Estado de Derecho y la separación de poderes. Si el poder de reforma emprendiese un procedimiento para alterar el contenido material del artículo 1.1, se estaría transformando el régimen constitucional y modificando el modelo de convivencia política consensuado en la Transición y plasmado jurídicamente en la Constitución de 1978. En consecuencia, una revisión de estos principios constituiría un acto ajeno al poder de reforma ya que, lejos de garantizar la continuidad del proyecto político constitucional, estaría contribuyendo a destruir el modelo de convivencia que la actual Constitución diseña. La modificación o destrucción de este pilar constitucional —y de todos los que forman parte de la Constitución sustantiva— no tiene por qué realizarse a través de la reforma del artículo concreto que lo enuncia. Por ejemplo, la modificación de las re-

³⁷ Por lo tanto, no es el precepto lo que deviene irreformable, como acertadamente ha señalado Belda Pérez-Pedrero, sino «la condición de límite a la reforma que haya de atribuirse a determinados derechos, valores, principios o instituciones, carece de la fuerza de transformar a esas figuras en intocables o intangibles ante un proceso de reforma. Por tanto, lo que se presenta como freno es el respeto a la sustancia (del valor o principio), al contenido esencial (del derecho o libertad) o a la imagen maestra (de la institución consagrada constitucionalmente). Por ello, el proceso de reforma puede afectar a las figuras jurídicas básicas todo lo que sea necesario para adecuarlas a la realidad, siempre que permanezca reconocible el fondo y objetivo de la misma», *cf.* Belda Pérez-Pedrero, E. (2012). Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución. *Op. cit.*, p. 278.

laciones entre los poderes del Estado puede alterar el principio del Estado de Derecho tal y como lo entendemos sin que se modifique el artículo 1 de la Constitución, quedando vedada esa capacidad al poder de reforma. De igual forma, el artículo 1 podrá ser modificado siempre y cuando se mantenga el respeto a dicho núcleo esencial. En definitiva, lo que se protege es la sustancia constitucional, la esencia, pero no un determinado artículo.

En segundo lugar, cabe reconocer como límite implícito a cualquier reforma constitucional el principio por el que se atribuye la soberanía nacional al pueblo español, recogido en el artículo 1.2 de la Constitución. Este precepto regula quién es el titular del poder constituyente y, por lo tanto, de dónde proceden las facultades que ostenta el poder de reforma. Algunos autores incluso se aventuran a afirmar que, por su naturaleza, este se configura más bien como un límite explícito a la reforma³⁸. El principio democrático de la soberanía popular es, para De Vega, un principio legitimador básico de la organización constitucional contemporánea que debe operar como un límite material a la revisión constitucional³⁹. La modificación del titular del sujeto soberano, o su alteración en fondo o forma, es un claro ejemplo de acto revolucionario que excede las facultades propias del poder de reforma. Tampoco sería admisible cualquier proceso de revisión constitucional que afectase en última instancia al titular de la soberanía mediante, por ejemplo, la violación de derechos fundamentales o la limitación del ejercicio de sus derechos políticos a través de los representantes.

Por otro lado, el principio de indisolubilidad de la unidad de la nación española, consagrado en el artículo 2, también sería irreformable⁴⁰. En primer lugar, entendemos que el quebrantamiento de dicho principio alteraría la estructura territorial sobre la que actúa el poder constituyente. No debe olvidarse que el titular de la soberanía nacional, el pueblo español, ejerce su facultad sobre el conjunto del territorio nacional. La ruptura de dicho ámbito territorial implicaría la aparición de un nuevo sujeto soberano y la modificación de la soberanía del pueblo español. Como recuerda De Carreras, el poder constituido no tiene la facultad de modificar al titular de la soberanía, la Nación española, que es una realidad previa a la Constitución⁴¹. En segundo lugar, hemos señalado anteriormente que la Constitución es la manifestación jurídica ulterior de un proyecto político que, en el caso español, comprende el conjunto del territorio que actualmente entendemos como España. La fragmentación de ese territorio y la aparición de un nuevo

³⁸ *Ibidem*, p. 279.

³⁹ Cfr. De Vega, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Op. cit., p. 288.

⁴⁰ Un estudio completo sobre el principio consagrado en el artículo 2 como límite material a la reforma constitucional lo encontramos en González García, I. (2023). *La indivisibilidad de la nación: límite expreso a la reforma de la CE 1978*. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia.

⁴¹ *Apud*. De Carreras en Cano Bueso, J., Escudero Rodríguez, R. (Coord) (2017). *Estudios en homenaje a Alfonso Guerra. La Constitución a examen: la reforma de la Constitución en España*. Ed. Tirant Lo Blanch, Madrid, p. 294.

sujeto soberano implicaría la transformación del proyecto político original, dando por finalizado el de la Constitución de 1978. Por todo ello, no puede considerarse una facultad propia del poder constituyente la reforma del principio de unidad de la nación española.

De igual forma, algunos autores defienden que la Monarquía opera como límite material a la reforma. Así lo entiende Belda Pérez-Pedrero, quien señala que

«la naturaleza de la Jefatura del Estado ha sido tradicionalmente una pieza básica del régimen político de una nación, siendo más que discutible que el poder de reforma pueda ir más allá de su necesaria adaptación temporal»⁴².

No obstante, a nuestro juicio, la institución que ostente la Jefatura del Estado no es una pieza angular del sistema constitucional cuya modificación pueda alterar sustancialmente el marco de convivencia que nuestro texto fundamental articula. No entendemos que la existencia de la institución monárquica como representante de la Jefatura del Estado sea una condición *sine qua non* para que el conjunto del pueblo español pueda disfrutar de un sistema de derechos y libertades en igualdad, propósito último del constituyente del 78. El preámbulo constitucional, que resume la finalidad perseguida por éste, ni siquiera menciona la Monarquía como instrumento esencial para alcanzar sus objetivos. Sí es cierto que el Título II, que regula la Corona, se encuentra entre las materias sujetas al procedimiento agravado de reforma del artículo 168. Creemos, sin embargo, que esta institución presenta tal relevancia constitucional como consecuencia de una determinada coyuntura histórica en la que la Monarquía jugó un papel clave en la transición hacia la democracia.

Aunque resulte evidente, cualquier intento de desvirtuar la naturaleza formal de la Constitución también debe excluirse de la capacidad de actuación del poder de reforma. Como es sabido, la Constitución es, siguiendo la doctrina kelseniana, la norma suprema y cúspide del ordenamiento jurídico, principio que se deduce del artículo 9.1. En la cuestión de la supremacía de la Constitución, de la sujeción tanto de los ciudadanos como los poderes públicos a la norma fundamental, se encuentra la génesis de los mecanismos de defensa de la norma constitucional. Si este principio desaparece por voluntad del poder de revisión también lo hará la Constitución como norma fundamental, alterándose completamente el equilibrio presente en el ordenamiento jurídico y en los poderes del Estado. De Otto incluso ha sugerido que dicho precepto se articularía como un principio constitucional, con relevancia jurídica propia, del que se dedujera un principio de democracia militante si «entendemos que la expresión Constitución no se refiere al or-

⁴² Cfr. Belda Pérez-Pedrero, E. (2012). Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución. *Op. cit.*, p. 283.

denamiento constitucional positivo, sino al orden constitucional subyacente a los preceptos que integran aquel»⁴³.

Por otro lado, el artículo 10.1 de la CE consagra una serie de principios (dignidad, derechos inviolables, libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás) como fundamentos del orden político y de la paz social. Para Jiménez Campo el poder constituyente se sirvió de este precepto, y de otros a lo largo del texto, para recoger el «mínimo ideológico» desde el que se ha formulado la Constitución, en línea con otros ordenamientos extranjeros⁴⁴. Precisamente el Tribunal Constitucional alemán ha defendido que el orden democrático libre tiene como punto de partida el valor intrínseco de la dignidad del ser humano⁴⁵. El debate en torno a considerar dicho precepto una verdadera norma jurídica o un mero enunciado ético-político será clave para dilucidar la relación del artículo 10 con el procedimiento de reforma de la Constitución y, por lo tanto, su consideración como límite material a ésta. Considera el autor que en su análisis debemos partir desde la premisa de que toda regla de conducta, sea moral o no, deviene norma jurídica al integrarse en el ordenamiento jurídico, aun cuando no acarree sanción. En base al contenido supra positivo que informa al precepto⁴⁶, su posición en el texto, previa a la declaración de derechos, permite afirmar que se trata de un núcleo irreformable del sistema constitucional.

Sin duda, siguiendo la argumentación expuesta hasta el momento debemos considerar que los derechos fundamentales quedan exentos del poder de reforma. En primer lugar, porque no es posible concebir un Estado democrático y de Derecho que no reconozca y proteja, activa y pasivamente, los derechos fundamentales. En segundo lugar, porque el propio constituyente nos ofrece una señal de su relevancia al haberlos incluido dentro los supuestos en los que opera el procedimiento agravado de reforma constitucional previsto en el artículo 168. Y, por último, ya que la propia Constitución reconoce que los derechos actúan como fundamento del orden político y de la paz social que, entendemos, tiene por finalidad instaurar. Ante ello es necesario formularse la siguiente pregunta: ¿es posible considerar como un acto jurídico una reforma constitucional que, por ejemplo, elimine el derecho fundamental de participación política? Desde

⁴³ De Otto, I. *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. *Op. cit.*, p. 26.

⁴⁴ Cfr. Jiménez Campo, J. (1980). Algunas consideraciones de interpretación en torno al Título X de la Constitución Española. *Op. cit.*, p. 95.

⁴⁵ Sentencia BVerfGE 144, 20, párrafo 542.

⁴⁶ Resulta problemático identificar cuál es el cauce formal para la revisión del artículo 10 de la CE. No aparece incluido dentro del enunciado del artículo 168.1 y, por lo tanto, no se encuentra sometido al procedimiento agravado de reforma. Sin embargo, parece difícil aceptar que reforma puede abordarse desde el procedimiento simple del artículo 167. Todo ello son más que indicios del contenido supra positivo que parece poseer dicho precepto, *vid.* Jiménez Campo, J. (1980). Algunas consideraciones de interpretación en torno al Título X de la Constitución Española. *Op. cit.*, p. 97.

nuestro punto de vista, no. Estaremos, en todo caso, ante un acto revolucionario que pone fin a un régimen constitucional e instaura otro, incluso si el acto se ha desarrollado cumpliendo escrupulosamente los cauces previstos en el Título X de la Constitución. Y ello porque, como ha señalado Tajadura Tejada,

«los derechos fundamentales son el núcleo de legitimidad del Estado Constitucional y por ello no deben ser concebidos únicamente como indisponibles para el legislador (ordinario u orgánica) sino también como intangibles para el titular del poder de reforma constitucional. La garantía jurídica de la libertad sería vana si, a través del procedimiento de reforma constitucional, se pudieran suprimir los derechos fundamentales»⁴⁷.

Por tanto, cualquier reforma tendente a modificar el régimen de los derechos fundamentales sólo será posible siempre y cuando se preserve su contenido y eficacia.

Asimismo, debemos hacer una breve mención a aquellos principios que, sin estar recogidos en el texto constitucional, vienen dados por normas de Derecho internacional y formarían parte de la Constitución sustantiva. Como bien recuerda Díez-Picazo, los Estados constitucionales, a pesar de ser sujetos plenamente soberanos, no tienen absoluta libertad de decisión en los asuntos internos y su autonomía constitucional queda condicionada por las normas de Derecho internacional⁴⁸. En lo que respecto a los tratados suscritos por un Estado la regla general es que no se podrá invocar el Derecho constitucional interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones internacionales convencionales⁴⁹. Desde la teoría de los límites al poder constituyente, esta regla no presenta problemas, mientras los tratados los haya suscrito el Estado obligado. En cambio, sí presenta otro tipo de dificultades el Derecho internacional general que actúa como límite al poder constituyente, cuya identificación es además una tarea compleja. En la práctica, las principales obligaciones de Derecho internacional que pueden vincular a un Estado son las relativas al respeto a los derechos humanos⁵⁰. España está sujeta, entre otros, al Convenio Europeo de Derechos

⁴⁷ De hecho, el autor propone la inclusión de una cláusula de intangibilidad, similar a la prevista en la Ley Fundamental de Bonn (art. 79.3), en una futura reforma de la Constitución, *cfr.* Tajadura Tejada, J. *Los derechos fundamentales y sus garantías*. *Op. cit.*, p. 26. También consideran Sosa Wagner y Fuertes que la declaración de derechos y deberes del Título I de nuestra Constitución presupone el carácter militante de la misma, *Vid.* Sosa Wagner, F. y Fuertes, M. (2024). Una Constitución militante, en *El Mundo* [en línea].

<https://www.elmundo.es/opinion/2023/05/26/646e161efdddf2608b45cb.html> [consulta: 16 marzo 2024].

⁴⁸ *Cfr.* Díez-Picazo, L. M. (2006). Límites internacionales al poder constituyente. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 76, p. 14.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 9-32.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 15.

Humanos suscrito de 1950, el cual prevé la creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como órgano jurisdiccional encargado de supervisar su aplicación. Así, resultaría lógico que una modificación de la Constitución encaminada a limitar un derecho fundamental, como por ejemplo la libertad de expresión, pudiera ser válida desde un punto de vista formal si se sigue el cauce previsto, pero se vería limitada por el Derecho internacional y, concretamente, por el CEDH. Otros límites a la actuación del poder constituyente que distingue Díez-Picazo son:

- aquellos tratados internacionales que limitan las opciones constitucionales de uno o varios Estados.
- aquellos tratados que persiguen la armonización en una materia concreta.
- la aplicación de tratados internacionales sobre derechos humanos tiene repercusión sobre aspectos orgánicos e institucionales del derecho interno.

Así, los compromisos derivados del Derecho internacional que obligan a los Estados actuarían como límites materiales a un poder constituyente. El grado de vinculación a ellos, y por lo tanto de éxito en su tarea de salvaguardar unos derechos o intereses superiores, dependerá de la existencia de un órgano encargado de supervisar su cumplimiento y castigar al Estado infractor en caso de no observar sus obligaciones. Sin embargo, la falta de órganos enjuiciadores no exime a los Estados de sus obligaciones con el Derecho internacional⁵¹.

Por último, conviene señalar que la teoría de los límites materiales implícitos también ha encontrado sus detractores en la doctrina más autorizada. Entre todos, De Otto argumenta que

«el silencio del constituyente acerca de los límites materiales de la reforma ni puede suplirse por vía teórica ni es tampoco irrelevante, sino que responde a la renuncia a prohibiciones de dudosa eficacia, para sustituirlas por un procedimiento de especial rigidez en el cual ha de ponerse de manifiesto una voluntad de reforma de tal fortaleza que toda resistencia sería inútil. De hecho, se trata de una llamada al propio poder constitucional, lo es que es tanto como el reconocimiento de la ausencia de límites». Y concluye tajantemente: «si los enemigos del orden constitucional están en situación de pervertirlo por los procedimientos del Título X pueden hacerlo sin violar el Derecho constitucional vigente»⁵².

⁵¹ Para Díez-Picazo el incumplimiento de sus obligaciones internacionales sitúa a un Estado «fuera de la civilización», *ibidem*, p. 28.

⁵² De Otto, I. *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. *Op. cit.*, p. 35.

No obstante, también reconoce un único límite absoluto implícito en la Constitución que consiste en que «la democracia no puede destruirse a sí misma por decisión mayoritaria». Como recuerda el profesor, «identificar la voluntad de la mayoría con la voluntad del pueblo es manifiestamente una ficción sobre la que no puede construirse un sistema calificable como democrático»⁵³. En esta misma corriente doctrinal se sitúa Solozábal, quien sostiene que la nuestra no es una Constitución sustantiva y, por lo tanto, no está sujeta a límites materiales⁵⁴. De igual forma, García-Escudero rechaza la existencia de límites materiales, explícitos o implícitos, a la reforma constitucional⁵⁵.

Sin embargo, tal y como ya se ha argumentado previamente, entendemos que carece de sentido jurídico-constitucional que nuestra Constitución permita lo que algunos autores han denominado un «suicidio democrático»⁵⁶, al aceptar nuestro sistema que puede ser destruido a través de los métodos democráticos.

En resumen, la identificación de límites materiales implícitos a la reforma constitucional conlleva el reconocimiento de una Constitución sustantiva, un núcleo material integrado por los principios que se articulan como piedras angulares del sistema constitucional, sin los cuales éste deja de proyectar su finalidad y espíritu.

2.3. La efectividad de los límites constitucionales implícitos y sus garantías constitucionales

Conviene reflexionar brevemente sobre la efectividad de los límites materiales implícitos en el marco de nuestro sistema constitucional ya que, como se ha venido señalando, la declaración de un núcleo esencial de la Constitución, excluido de toda reforma constitucional, es una construcción teórica que requiere de un reconocimiento formal y de una serie de controles y garantías para alcanzar un verdadero valor práctico. De lo contrario, los principios que operan como límites implícitos quedarían únicamente como una construcción teórica sin efectividad real.

En primer lugar, ya se ha mencionado que el reconocimiento de los límites implícitos debe partir de una construcción teórica al haber renuncia-

⁵³ La regla funcional de la mayoría ha de conciliarse con la garantía de quienes no decidiendo están llamados a soportar las consecuencias de la decisión. Una garantía que descansa en el pluralismo político, esto es, la posibilidad de lo otro, *cfr. Ibidem*, p. 30.

⁵⁴ *Vid.* Solozábal, J. J. (1985). Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 45.

⁵⁵ García-Escudero Márquez, P. (2017). El procedimiento ordinario de reforma constitucional. *Revista de las Cortes Generales*, p. 141.

⁵⁶ Corcuera Atienza, J., Tajadura Tejada, J., Virgala Foruria, E. (2008). *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*. Ed. Dykinson, Madrid, p. 38.

do el poder constituyente a reconocerlos expresamente en el texto constitucional. Conforme a la arquitectura de control y garantía constitucional que diseña la Carta Magna corresponderá al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, el reconocimiento del núcleo sustantivo. No puede ser sino este órgano constitucional quien determine cuál es la sustancia constitucional, los principios y valores sobre los que se fundamenta nuestro sistema. Sin duda, hubiera sido más apropiado que el constituyente hubiera incluido cláusulas de intangibilidad, ya que de esta manera la sensible labor de interpretación de la voluntad constituyente no hubiera quedado en manos de un intérprete jurídico, ni siquiera del Tribunal Constitucional.

Brevemente indicaremos que, a este respecto, la postura de nuestro Tribunal Constitucional hasta el momento ha sido la de negar la existencia de una Constitución sustantiva, reconociendo por lo tanto que, conforme a nuestra Constitución, todo proyecto político es posible, incluso el de aquellos que quieren destruirla, siempre y cuando utilicen para alcanzar su fin los medios democráticos. En la ya famosa STC 48/2003, de 12 de marzo, el Tribunal tuvo ocasión de dejar meridianamente clara su postura en esta controversia, al señalar que

«en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de democracia militante en el sentido que él le confiere, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos»⁵⁷.

Lo que aquí nos interesa es que el Tribunal Constitucional, al negar la existencia de un núcleo normativo inaccesible a la reforma constitucional, está reconociendo por la vía de los hechos su competencia para pronunciarse sobre la existencia o no de límites materiales implícitos en el texto.

En el ámbito del Derecho comparado, conviene reseñar el único caso en Europa, hasta ahora, en los que un órgano jurisdiccional ha reconocido la efectividad de los límites materiales implícitos. Se trata del Tribunal Constitucional eslovaco que, en enero del año 2019, declaró inconstitucional una norma de reforma constitucional al entender que la Constitución contiene un núcleo material indisponible que no puede ser reformado por el procedimiento de revisión que incorpora el texto constitucional. Por lo tanto, sostiene el Tribunal que cualquier norma de reforma constitucional que vio-

⁵⁷ STC 48/2003, FJ 7.º.

le dicho núcleo deberá ser declarada inconstitucional⁵⁸. La novedad de este pronunciamiento no radica en que el Tribunal Constitucional haya apreciado límites materiales implícitos, sino en el reconocimiento de la efectividad de estos, otorgándoles el valor jurídico necesario para operar como verdaderas normas limitativas del poder de reforma.

En segundo lugar, una vez reconocida la competencia del Tribunal Constitucional para identificar el núcleo sustancial de la Constitución y conviene analizar cuál es el régimen de control y de garantías del que gozan los límites materiales implícitos⁵⁹.

Para que la Constitución sustantiva deje de ser una mera declaración de intenciones política y adquiera una relevancia jurídica deben articularse mecanismos de garantía y control que prevean el establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento. En este sentido, señala Requejo Pagés que la sanción sólo es posible en caso de control previo del procedimiento de revisión, ya que

«en caso de no haberse configurado las prohibiciones de reforma como condiciones desencadenantes de la sanción de nulidad de las normas que las contravengan, los límites a la revisión no pueden ser tenidos por límites jurídicos, sino, cuando más, por prohibiciones de orden político»⁶⁰.

Sin embargo, Jiménez Campo sí entiende, partiendo de un concepto amplio de sanción, que existen garantías sancionatorias que protegen en nuestro ordenamiento a los límites materiales a la revisión. Estas serían las garantías y controles constitucionales⁶¹. En primer lugar, identifica las garantías como aquellas propias del sistema parlamentario y de las relaciones que diseña la Constitución entre las Cámaras y el Poder Ejecutivo⁶². En caso

⁵⁸ Más información sobre el alcance de esta sentencia del Tribunal Constitucional Eslovaco en Drugda, S. (2019). *Slovak Constitutional Court Strikes Down a Constitutional Amendment—But the Amendment Remains Valid*. *Int'l J. Const. L. Blog*, Apr. 25, disponible en: <http://www.iconnectblog.com/2019/04/slovak-constitutional-court-strikes-down-a-constitutional-amendment—but-the-amendment-remains-valid> y Domin, M. (2019/2/08), *A Part of the Constitution Is Unconstitutional, the Slovak Constitutional Court has Ruled*, *VerfBlog*, disponible en: <https://verfassungsblog.de/a-part-of-the-constitution-is-unconstitutional-the-slovak-constitutional-court-has-ruled>

⁵⁹ La operatividad de los límites materiales es un asunto crucial, tal y como advierte REQUEJO PAGÉS: «ha de verse que los controles que pudieran instaurarse —tanto para asegurar la indemnidad de los límites internos como los que efectivamente existen en beneficio del respeto de los foráneos— nada pueden frente a una revisión constitucional antijurídica si el constituyente constituido termina por mostrarse como lo que realmente es: un poder sin más límites que los dictados desde la eficacia». *Cfr.* Requejo Pagés, J. L. (1998). El poder constituyente constituido. La limitación del soberano. *Fundamentos: cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n.º 1, p. 365.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 387.

⁶¹ *Cfr.* Jiménez Campo, J. (1980). Algunas consideraciones de interpretación en torno al Título X de la Constitución Española. *Op. cit.*, p. 100.

⁶² Entiende el autor que el sistema parlamentario que diseña nuestra Constitución daría ocasión para que las dudas en torno a la constitucionalidad de un proyecto de revisión se canalizasen a través de las

de existir dudas razonables en torno a la constitucionalidad de un proyecto de reforma estos órganos podrían dar una respuesta institucional y política a una cuestión que tiene un origen netamente político. En segundo lugar, el control jurisdiccional lo ejercería el Tribunal Constitucional a través del control de constitucionalidad de las leyes de reforma aprobadas⁶³. En este último punto, el debate surge en torno a si el Tribunal Constitucional debe ejercer un control jurisdiccional por posibles vicios de forma y de contenido. En su contra se argumenta que esta facultad daría demasiado poder a un Tribunal que acabaría decidiendo, en última instancia, sobre una cuestión política, provocando una indeseable politización de la justicia o un límite a la voluntad popular expresada a través del sufragio⁶⁴. Precisamente, Jiménez Campo considera que sólo en aquellos sistemas constitucionales en los que se parta de una concepción material, frente a la puramente formal, de la Constitución es posible considerar un control constitucional material de los procesos de reforma constitucional. Por ello mismo, Villaverde Menéndez, que parte de la premisa de que en nuestra Carga Magna no existen límites materiales a la reforma, descarta en nuestro sistema constitucional el control material de la revisión constitucional ya que una vez aprobada dicha reforma deviene Constitución y por lo tanto queda fuera del ámbito material de control del Tribunal Constitucional. La nueva norma constitucional puede complementar las ya existentes, en cuyo caso se hace superfluo el control, o bien contradecirlas⁶⁵. En este último caso entiende que deben considerarse reformadas las normas contradichas.

Sin embargo, frente a las posturas formalistas, desde una concepción material de la Constitución española que, aun sin cláusulas de intangibilidad, sí goza de un núcleo esencial sustantivo irreductible a la reforma, el cual hemos identificado a lo largo de este epígrafe, es posible afirmar que toda norma de reforma constitucional estará necesariamente sometida al control, formal y material, del Tribunal Constitucional como órgano superior encargado de garantizar el cumplimiento de la Constitución como norma suprema. Para ello el núcleo constitucional identificado como irreductible operaría como parámetro de constitucionalidad de las normas, incluidas las de reforma constitucional. En el sistema constitucional español, tal y como se ha desarrollado a través de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, sólo considerando que las normas de reforma constitucional son ver-

relaciones recíprocas de poder entre las Cámaras y el Gobierno dando una respuesta política e institucional a lo que entiende que es, sustancialmente, un problema político, *vid. Ibidem*, pp. 100-103.

⁶³ *Ibidem*, p. 100.

⁶⁴ Recordemos que la Constitución prevé el referéndum popular para los dos tipos de procedimiento de reforma existentes, si bien en el caso del artículo 167 es potestativo. Para Jiménez Campo, la ratificación de una reforma constitucional a través del sufragio sana cualquier vicio de irregularidad que ésta adoleciera, *Ibidem*, p. 101.

⁶⁵ *Cfr.* Villaverde Menéndez, I. (2012). El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. *Uned, Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 30, p. 491.

daderas leyes⁶⁶, puede aceptarse la competencia del Tribunal Constitucional para ejercer un control jurisdiccional, ya sea formal o material. Este control material es competencia del Tribunal Constitucional, a quien le corresponderá como supremo interprete de la Constitución⁶⁷. Negar su naturaleza de órgano orientador de la política del Estado, rectificando el ejercicio de la soberanía nacional cuando contravenga la propia Constitución, es rechazar el diseño y la finalidad con la que fue articulado por el poder constituyente, inspirado en la experiencia comparada.

En definitiva, la misión del Tribunal Constitucional será garantizar que toda ley de reforma constitucional se incorpore al ordenamiento jurídico sin vicio de inconstitucionalidad, pasando a ser Constitución siempre y cuando en su procedimiento de elaboración haya respetado las normas procedimentales previstas en el Título X y su contenido no entre en conflicto con el núcleo sustantivo de la Constitución.

Alcanzar esta conclusión permitirá reconocer la inconstitucionalidad de las normas de reforma que contravengan el orden constitucional subyacente. A continuación, analizaremos esta controversia.

III. ¿NORMAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL INCONSTITUCIONALES?

3.1. Una aproximación a un complejo debate

En este trabajo venimos defendiendo que el procedimiento de reforma constitucional es un mecanismo de defensa de la Constitución cuyo ejercicio corresponde al poder de reforma, un poder limitado y constituido que actúa como un poder delegado por el constituyente, de quien provienen todas sus facultades y competencia. El poder de reforma está sometido, por tanto, a límites materiales que pueden adoptar la forma de límites explícitos, también conocidos como cláusulas de intangibilidad, y límites implícitos. Sin embargo, uno de los principales problemas a los que se enfrenta a la teoría de los límites materiales a la reforma es respecto a su efectividad y aplicabilidad. En este sentido, para garantizar la normatividad de dichos límites es necesario acudir a un órgano externo, independiente, que asegure su cumplimiento y establezca, en caso necesario, las correspondientes sanciones.

⁶⁶ Como así hace, por ejemplo, Jiménez Campo en (1980). Algunas consideraciones de interpretación en torno al Título X de la Constitución Española. *Op. cit.*, pp. 100-103; y Pérez Royo, J. (1993). *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, pp. 41 y ss.

⁶⁷ Sobre la competencia del Tribunal Constitucional para conocer las reformas constitucionales, *vid.* Jiménez Campo, J. (1980). Algunas consideraciones de interpretación en torno al Título X de la Constitución Española. *Op. cit.*, pp. 100-103.

Este planteamiento conduce, inevitablemente, a plantearnos la siguiente pregunta: ¿puede una reforma constitucional ser, y declararse, inconstitucional? Esta cuestión nos sumerge en uno de los debates más complejos a los que se enfrenta el constitucionalismo moderno: el referido a la «reforma constitucional inconstitucional», que surge tras el reconocimiento de la normatividad y aplicabilidad de los límites materiales al procedimiento de reforma constitucional.

A priori, la idea de que una norma de reforma constitucional pueda resultar inconstitucional resulta chocante para todo jurista. Nos encontramos ante un problema conceptual. ¿Cómo es posible que la norma que se encuentra en la cúspide de la jerarquía normativa pueda contradecir otra, supuestamente de superior rango? Una de las primeras enseñanzas que recibe cualquier estudiante de Derecho es que, conforme al principio de jerarquía normativa, sólo las normas de rango legal, inferior a la Constitución, pueden ser declaradas inconstitucionales, ya que es el contenido de la Constitución, (su significado extraído del articulado y de la interpretación que lleva a cabo el Tribunal Constitucional), es el que determina qué debe considerarse constitucional y qué no.

El problema de las reformas constitucionales inconstitucionales se reduce a la existencia de dos o más normas de naturaleza constitucional que requieren, prohíben o autorizan actos que resulta imposible ejecutar simultáneamente⁶⁸. Nos encontramos, en definitiva, ante el conflicto entre dos normas constitucionales cuyo contenido material se contradice. Para aproximarnos a esta problemática presente en la doctrina jurídica debemos comenzar planteándonos las siguientes preguntas:

1. ¿Existen en la escala normativa normas constitucionales de diferente rango?
2. ¿Puede revisarse la constitucionalidad material de una norma de reforma constitucional?
3. ¿A quién correspondería enjuiciar la constitucionalidad de las normas de reforma constitucional?

3.2. Normas supraconstitucionales

En relación con la primera pregunta, conviene recordar la premisa que venimos defendiendo en este trabajo: que las normas de reforma constitucional emanan de un poder, el de reforma, que se encuentra subordinado al contenido de la Constitución y, más concretamente, al procedimiento establecido para su ejercicio. Esta afirmación sólo es posible conforme a la

⁶⁸ Pfersmann, O. (2013). Reformas constitucionales inconstitucionales: una perspectiva normativista. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 99, pp. 17-60.

proposición previamente enunciada: que el poder constituyente es un poder superior al de reforma, que se encuentra limitado por aquel, propiciando en la escala normativa una nueva categoría, la *superlegalidad* constitucional⁶⁹. Por lo tanto, desde un punto de vista formal, las normas de reforma constitucional estarán subordinadas jerárquicamente al resto de normas constitucionales que han emanado directamente del poder constituyente.

Conforme a esta hipótesis —la existencia de un principio de jerarquía entre el poder constituyente y el poder de reforma— el control judicial de las normas de reforma constitucional supone respetar los principios de separación de poderes y de supremacía constitucional. La separación vertical existente entre el poder constituyente y el poder de reforma implica que el segundo sólo puede actuar de forma independiente siempre que lo haga en los márgenes y conforme a los límites establecidos por el primero⁷⁰. Por esta razón, se entiende necesario el control de los actos del poder de reforma, para garantizar que éste actúa dentro de los límites y márgenes establecidos por el poder constituyente, positivizados en el texto constitucional. Así, se asegura el cumplimiento de la Constitución y, en consecuencia, su supremacía.

3.3. De la revisión de normas de reforma constitucional

La controversia respecto de la revisión de la constitucionalidad material de una norma de reforma constitucional debe plantearse desde el debate en torno a la teoría de los límites materiales a la reforma constitucional.

a. Por un lado, encontramos aquellos sistemas constitucionales que sólo recogen límites formales al procedimiento de reforma y, expresamente, excluyen los materiales.

Es el caso de España, donde conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sería válida una norma de reforma constitucional que diese paso, por ejemplo, a un sistema totalitario, siempre y cuando se hubiera aprobado siguiendo el procedimiento establecido para ello (art. 168 CE).

En estos casos, ante la ausencia de un pronunciamiento del derecho positivo, la cuestión resulta altamente controvertida y, en principio, no es posible la revisión material de las normas de reforma constitucional. Salvo que recurramos a la doctrina de los límites materiales implícitos —que a su vez requiere reconocimiento jurisprudencial— las normas de reforma constitu-

⁶⁹ De Vega, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Op. cit., pp. 263 y ss. Esta es una hipótesis posible si partimos de la teoría de la delegación, por la que el poder de reforma se entiende como un poder delegado por el constituyente.

⁷⁰ Vid. Roznai, Y. (2017). *Unconstitutional Constitutional Amendments. The limits of amendment power*. Oxford Constitutional Theory, Oxford, p. 180.

cional sólo podrán ser sometidas a un control de constitucionalidad formal, pero no material. Es decir, podrá declararse su inconstitucionalidad si no se han guardado los requisitos formales del procedimiento como, por ejemplo, la celebración de un referéndum preceptivo.

b. Por otro lado, encontramos los textos constitucionales que incorporan límites materiales explícitos al poder de reforma que impiden la modificación de aspectos esenciales del texto constitucional, como la forma de gobierno o los principios democráticos básicos.

En los sistemas constitucionales que incorporan este tipo de cláusulas el debate sobre el control judicial material de las normas de reforma constitucional es de menor intensidad, ya que carecería de sentido introducir límites que pudieran ser superados sin consecuencia alguna⁷¹.

Por tanto, las normas de reforma no sólo deberán respetar los requisitos formales previstos, sino también su contenido, que no podrá contrariar el núcleo sustantivo protegido por la Constitución. Estas cláusulas se introducen por el poder constituyente para otorgar la máxima protección posible, a través de su inmutabilidad, a un conjunto de materias que pasan a identificar el núcleo supraconstitucional indisponible que servirá de parámetro de constitucionalidad de las normas de reforma constitucional. Por ello, una norma de reforma que, por ejemplo, instaure una monarquía como forma de gobierno si la Constitución republicana prohíbe la modificación del sistema de gobierno, será una norma de reforma constitucional inconstitucional. La inconstitucionalidad de esta norma de reforma no radica en que contradiga un precepto concreto de la Constitución, sino que su inserción en el texto constitucional se hace incompatible con los principios y valores consagrados por éste. El debate es, en primer lugar, político⁷² y sólo cuando se reconoce la normatividad de los límites materiales deviene jurídico.

Sin embargo, en ausencia de una declaración expresa y formal que declare la inconstitucionalidad, toda norma jurídica aprobada, promulgada y publicada se presume válida. Esta premisa también es aplicable a una norma de reforma constitucional que, una vez aprobada, pasa a formar parte de la Constitución, deviene Constitución. En el epígrafe que dedicábamos al alcance jurídico de las cláusulas de intangibilidad advertíamos que éstas pueden servir de parámetro de constitucionalidad de otras normas, incluidas las de reforma constitucional. En la práctica, esto implica que el órgano jurisdiccional encargado de enjuiciar la constitucionalidad de las normas acabe valorando la cons-

⁷¹ Como bien ha señalado Root «it would certainly be vain for a constitution to declare or imply limitations upon the power to amend it, if those limitations could be transgressed at will by the very persons who were intended by the people to be restrained and confined within fixed prescribed limits». *Apud. Ibidem*, p. 182.

⁷² Preuss, U. (2011). The implications of eternity clauses: the German experience. *Israel Law Review*, Vol. 44, p. 448.

titucionalidad material de una norma de reforma sirviéndose de las cláusulas de intangibilidad como parámetros de constitucionalidad⁷³.

Debe apuntarse también que son numerosos los sistemas que, contando con cláusulas de intangibilidad, carecen de un sistema de control judicial de las mismas, por lo que estas cláusulas operan como declaraciones políticas en vez de como límites expresos al poder de reforma⁷⁴.

3.4. De la competencia para revisar las normas de reforma constitucional

Con carácter general, el Derecho constitucional positivo no se ha pronunciado sobre este asunto, ni siquiera en aquellos sistemas donde los textos constitucionales incorporan cláusulas de intangibilidad. Acudamos al Derecho comparado, donde la casuística es diversa. En algunos países que cuentan con cláusulas de intangibilidad como Alemania, Italia o República Checa los respectivos tribunales constitucionales se han arrogado la potestad de enjuiciar las normas de reforma constitucional, dada su condición de máximos intérpretes de la Constitución. En cambio, en Francia, cuyo texto constitucional también incorpora límites expresos a la reforma, el Consejo Constitucional se ha declarado en contra de asumir la competencia, señalando que sólo es competente para revisar las leyes y que, en dicho concepto de ley, no se incluye el de ley constitucional⁷⁵.

Con ánimo de arrojar cierta luz a este complejo debate, que presenta disparidad de criterios, conviene recordar la argumentación del Tribunal Constitucional checo al reivindicar su competencia para revisar la constitucionalidad de las normas de reforma constitucional. Señala el mencionado tribunal que

«the protection of the material core of the Constitution, i.e. the imperative that the essential requirements for a democratic state governed by the rule of law, under Art. 9 par. 2 of the Constitution, are non-changeable, is not a mere slogan or proclamation, but a constitutional provision with normative consequences [...] Without the projection of Art. 9 par. 2 of the Constitution into interpretation of Art. 87 par. 1 let. a) of the Constitution, the non-changeability of the essential requirements for a democratic state governed by the rule of law would lose its normative nature and remain merely a political, or moral challenge»⁷⁶.

⁷³ En el caso del ordenamiento jurídico español el Tribunal Constitucional se sirve del bloque de constitucionalidad, una construcción jurisprudencial con base en el artículo 28 de la LOTC, que hace referencia al conjunto de normas jurídicas que sirven al TC como parámetro para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de otras.

⁷⁴ 2010. Comisión de Venecia. «Informe sobre la reforma constitucional». *Op. cit.*, párrafo 208.

⁷⁵ Cfr. Pfersmann, O. (2013). Reformas constitucionales inconstitucionales: una perspectiva normativa. *Op. cit.*, p. 21.

⁷⁶ Vid. Decision 2009/09/10 – Pl. ÚS 27/09: Constitutional Act on Shortening the Term of Office of the Chamber of Deputies, disponible en <https://www.usoud.cz/en/decisions/>

Así reconoce que las cláusulas de intangibilidad no son meros preceptos declarativos, sino verdaderas normas jurídicas que sólo pueden ostentar tal naturaleza si son aplicadas por los tribunales jurisdiccionales.

En este sentido, consideramos que el control judicial de las normas de reforma constitucional debe atribuirse al órgano jurisdiccional encargado de interpretar la Constitución, en base a la esencia misma de la labor judicial y, en concreto, de la función de la justicia constitucional. Si la función del Tribunal Constitucional no es otra que la interpretación de la Constitución para dilucidar los conflictos normativos o competenciales que puedan afectar a esta resultaría lógico, por tanto, que se le atribuyera la función de interpretar la Constitución para determinar si una norma de reforma constitucional cumple o no con su contenido material⁷⁷. Ante la ausencia de un pronunciamiento del derecho positivo parece coherente atribuir la función de control judicial de una norma de reforma constitucional a un órgano jurisdiccional.

No obstante, la posibilidad de que un órgano jurisdiccional pueda encargarse de la revisión judicial de las normas de reforma constitucional forma parte de un debate plenamente abierto y aún sujeto a enorme crítica. Así lo reconoce el magistrado del tribunal constitucional checo Kurka, quien señaló en el voto particular a raíz de la ya citada sentencia que declaraba la inconstitucionalidad de una norma de reforma constitucional que la controversia aún ni siquiera estaba cerca de cerrarse⁷⁸.

Son numerosas las críticas a las que se debe enfrentar esta tesis. La principal de ellas, o al menos la que a nuestro juicio resulta más relevante, es la que aduce un carácter antidemocrático a la revisión judicial de las reformas constitucionales. Se alega que la decisión sobre qué es o no es Constitución (materialmente) queda en manos de un conjunto de jueces que no han sido elegidos directamente por el pueblo soberano y no responden ante él⁷⁹. En definitiva, se critica la incompatibilidad de esta teoría con la democracia al actuar el órgano judicial como un contrapoder de la mayoría democrática. Esta argumentación sería correcta si partiéramos de la premisa de que la actuación del poder de

⁷⁷ Por ejemplo, en España la LOTC en su artículo 2 no recoge entre las competencias del TC la facultad de revisar las normas de reforma constitucional. No obstante, la lista de procedimientos que corresponden al TC no son un *numerus clausus*, sino que en el apartado h) del artículo 2 el legislador deja abierta la puerta a que conozca de otras materias señalando que conocerá «De las demás materias que le atribuyen la Constitución y las Leyes orgánicas».

⁷⁸ «There have been many years of controversial discussion, both in the Czech Republic and abroad, about whether constitutional courts are competent to review constitutional acts. The dispute takes place in the case law of constitutional courts and in legal scholarship; the same is happening in political science and the political sphere. It appears that this discussion has not yet been concluded; in fact, one cannot even say that any trend toward ending the dispute has definitively crystallized». *Vid.* Decision 2009/09/10 - Pl. ÚS 27/09. *Op. cit.*

⁷⁹ Existe además la problemática de mantener a los tribunales constitucionales sometidos estrictamente al poder constituyente, es decir, sin que se arroguen su función de crear Constitución material mediante la interpretación del texto constitucional. Sobre esta problemática, véase la obra clásica de García de Enterría, E. (1981). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid.

reforma o incluso del poder constituyente será siempre irreproachable. Pero, como es evidente, la actuación del poder de revisión puede contener errores, intencionados o no, que debiliten la democracia o incluso la destruyan. Frente a estas situaciones los órganos jurisdiccionales cumplen la relevante función de salvaguardar las normas y, en concreto, la Constitución⁸⁰.

En todo caso, para preservar el carácter democrático de la actuación judicial es preciso que ésta se encuentre limitada, procediendo exclusivamente en aquellos casos estrictamente necesarios. En este sentido, señala Roznai que deben concurrir dos requisitos para que la intervención judicial de la reforma constitucional esté justificada: en primer lugar, que estemos ante un error que contradiga los principios básicos de la democracia; y, en segundo lugar, que la enmienda a dicho error no pueda corresponder al mismo órgano que la dictó sino a una institución independiente de ésta⁸¹.

Por otro lado, se ha criticado que la relevante tarea de revisión de las normas constitucionales se atribuya a los órganos judiciales dado que éstos han sido creados por la Constitución y, por lo tanto, su poder deviene de esta, lo que lleva a algunos a dudar que vayan a dictar sentencia contraria a los intereses de la Constitución. Esta crítica se sustenta en una premisa que hemos negado previamente: que el poder de revisión es de la misma naturaleza que el poder constituyente. Por esta razón, entendemos que los órganos judiciales, en su misión de proteger el contenido de la Constitución establecido por el constituyente, dirigirán todos sus esfuerzos y decisiones a impedir que cualquier pronunciamiento, incluso del poder de revisión, pueda afectar o destruir el contenido de la Constitución.

Superando las referidas críticas y admitiendo por tanto la capacidad de un órgano jurisdiccional para revisar las normas de reforma constitucional, podemos distinguir tres supuestos de intervención judicial en el proceso de reforma constitucional:

- a) Por un defecto formal en el procedimiento de reforma constitucional

Estos casos son los que menos controversia generan puesto que no se discute la constitucionalidad de una norma porque su contenido contradiga la Constitución, sino porque no se hayan observado los requisitos y el procedimiento establecido para su aprobación en el texto constitucional. Una norma de reforma constitucional que adolece de un defecto formal estará viciada de nulidad y, por lo tanto, deberá declararse inconstitucional.

⁸⁰ Así lo entendía Hamilton, quien señaló que «no es admisible suponer que la Constitución haya podido tener la intención de facultar a los representantes del pueblo para sustituir su voluntad a la de sus electores. Los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad». Hamilton, A., Jay, J., Madison, J. (1982). *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México D.F., p. 332.

⁸¹ ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The limits of amendment power*. *Op. cit.*, p. 184.

- b) Por un defecto sustantivo que afecta al orden constitucional, tratándose de una Constitución que incorpora cláusulas de intangibilidad

La existencia de cláusulas de intangibilidad reduce enormemente la controversia ya que en este caso el Tribunal sólo se limita a proteger la voluntad del constituyente que fue claramente expresada en el texto constitucional.

En el ámbito del Derecho comparado europeo son pocos los casos en los que un tribunal constitucional ha declarado inconstitucional una norma de reforma. Uno de ellos lo encontramos en la República Checa, donde su Tribunal Constitucional anuló una norma constitucional por contravenir lo dispuesto en una cláusula de intangibilidad.

En concreto, el artículo 9.2 de la Constitución checa establece que «any changes in the essential requirements for a democratic state governed by the rule of law are impermissible»⁸². Esta cláusula de intangibilidad abierta —no prohíbe la modificación de un precepto en concreto— opera como un límite material a cualquier reforma constitucional. Por ello, cuando el Parlamento aprobó la norma constitucional por la que recortaba el mandato de los diputados del Congreso, el Tribunal constitucional checo pasó a valorar la constitucionalidad de dicha norma utilizando como parámetro de constitucionalidad la referida cláusula.

Más allá del fondo del asunto de la controversia, que no resulta de interés para el objeto de nuestro estudio, el Tribunal estableció que toda norma de reforma constitucional debía cumplir con tres requisitos para ser declarada constitucional: haber cumplido con el procedimiento establecido en la Constitución para su aprobación; cumplir con el requisito de la competencia; y cumplir con los requisitos materiales establecidos en el artículo 9.2 de la Constitución (que no contravenga los elementos esenciales de la democracia)⁸³.

Por último, conviene hacer una referencia a la Ley Fundamental de Bonn, que también incorpora una cláusula de intangibilidad en el artículo 79.3:

«No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20»⁸⁴.

Esta cláusula se adopta como consecuencia de la experiencia constitucional alemana previa, operando como cerrojo del sistema democrático que impida un golpe de Estado legal para superar la democracia a través de sus propios mecanismos. Las materias protegidas por el precepto quedan fuera del ámbito

⁸² Constitución de la República Checa, disponible en <https://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>

⁸³ Decision 2009/09/10 - Pl. ÚS 27/09. *Op. cit.*

⁸⁴ Ley Fundamental de Bonn, disponible en bvg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf

objetivo de actuación del poder de reforma. En todo caso, el Tribunal Constitucional alemán ha interpretado restrictivamente esta cláusula, argumentando que no impide cualquier cambio de los principios por ella protegidos, sino una modificación sustancial de los mismos que suponga su «abandono»⁸⁵.

- c) Cuando se ha detectado un defecto sustantivo, que afecta al orden constitucional, y la Constitución no incorpora cláusulas de intangibilidad

Es el supuesto más controvertido al no haber expresado el constituyente fehacientemente su intención de limitar la capacidad de actuación del poder de revisión en el texto. Esta intervención judicial sólo es aceptable desde el prisma de la teoría de la delegación, por la que el poder de reforma es un poder limitado y subordinado al constituyente. Ello acarrea importantes consecuencias, ya que supone ceder a órgano jurisdiccional la capacidad de decidir sobre el significado de la voluntad del poder constituyente.

Recientemente, y por primera vez en la historia constitucional europea, un tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de una norma de reforma constitucional en base a la existencia de límites materiales implícitos.

En concreto, el Tribunal Constitucional eslovaco reconoció los derechos humanos y el principio del Estado de Derecho como parte de un núcleo material intangible de la Constitución que no puede verse alterado por el poder de reforma:

«It has decided to recognize that the substantive core of the Constitution enjoys the highest form of protection. By so doing the judges fulfill their oath under Article 134 par. 4 of the Constitution, which requires the constitutional judges to protect the inviolability of natural human and civil rights and the principles of the rule of law... The Court did so with full respect towards the sole authority [LG-YR – of the Parliament] in the Slovak Republic charged with adopting and amending the constitution, but also in an effort to make the latter respect the fundamental law of the Slovak Republic equally»⁸⁶.

Hasta la fecha, se trata del único caso en Europa en el que un tribunal constitucional ha otorgado validez práctica a la doctrina de los límites materiales implícitos, invalidando una norma de reforma al considerarla inconstitucional por contravenir el núcleo material indisponible, careciendo el texto fundamental de cláusulas de intangibilidad⁸⁷.

⁸⁵ BVerfGE 30, 1, párrafo 99.

⁸⁶ Extracto de la nota de prensa 7/2019, del Tribunal Constitucional eslovaco, *Apud*. Garlicki, L., Roznai, Y. (2019). Introduction: Constitutional Unamendability in Europe. *European Journal of Law Reform*, (3), pp. 219-20.

⁸⁷ Otros Tribunales Europeos han reconocido límites materiales implícitos a la reforma constitucional, pero no han llegado a invalidar por inconstitucional una norma de reforma constitucional.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La doctrina de los límites materiales implícitos tiene fundamentos jurídicos sólidos para ser considerada en nuestro ordenamiento. Su reconocimiento jurisprudencial guardaría importantes consecuencias para el sistema:

Primero, permitiría establecer mecanismos de defensa constitucional sustantiva, que pueden resultar muy útiles en tiempos de crisis de la democracia, amenazada por el populismo, el autoritarismo y la creciente polarización política. En este sentido, nuestro Tribunal Constitucional ha relacionado los límites materiales con el desarrollo de una democracia militante. Es decir, la intangibilidad de los principios democráticos básicos justifica la introducción de mecanismos preventivos, como el control ideológico de los partidos políticos, para evitar que la democracia sea subvertida por sus enemigos a través de los mecanismos que esta ofrece. Desde nuestro punto de vista, la identificación de límites materiales sustantivos al poder de revisión proporcionaría seguridad jurídica y definiría el marco en el que los actores antidemocráticos pueden desarrollar sus proyectos políticos.

Segundo, el reconocimiento de la doctrina de los límites materiales implícitos configuraría los principios excluidos del poder de revisión como parámetros de constitucionalidad de las normas de reforma constitucional, lo que nos conduce al complejo y actual debate sobre las reformas constitucionales «inconstitucionales», una controversia para la que se antoja difícil alcanzar un consenso en el corto plazo, pero que resulta de gran relevancia para la protección de la democracia⁸⁸.

En el análisis de esta problemática se han derivado algunas conclusiones que merecen ser subrayadas. En primer lugar, que las normas de reforma constitucional se encuentran jerárquicamente subordinadas a las normas constitucionales emanadas del poder constituyente. Por consiguiente, se acepta la posibilidad de revisión judicial de las normas de reforma constitucional para evaluar su constitucionalidad formal y material. En segundo lugar, que la facultad de revisión de estas normas corresponde al órgano jurisdiccional encargado de la interpretación de la Constitución, es decir, a los tribunales constitucionales. Estos órganos tienen la potestad de declarar la inconstitucionalidad de una norma de reforma constitucional por vicios de nulidad material, dado que toda Constitución incorpora un núcleo sustantivo que queda fuera del ámbito de actuación del poder de reforma. Este núcleo puede ser reconocido bien a través de cláusulas de intangibilidad, que actúan como límites expresos, o a través de límites implícitos que requieren de una construcción teórica y un reconocimiento jurisprudencial.

⁸⁸ Las fronteras de este debate aún siguen sin clarificarse, de hecho, algunos autores van más allá incluso y se plantean si los límites que aplican al poder de revisión no aplicarían también a un futuro poder constituyente, lo que podría dar lugar a la «inconstitucionalidad» de una nueva Constitución, *vid.* Landau, D., Dixon, R. & Roznai, Y. (2019). From an Unconstitutional Constitutional Amendment to an Unconstitutional Constitution? Lessons from Honduras. *Global Constitutionalism*, Vol. 8, n.º 1.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade Lucena, C., De Montalvo Jääskeläinen, F. (2024). Democracia militante y Constitución: ¿alteración del sistema electoral o defensa de la democracia? *Revista de las Cortes Generales*, (117), pp. 169-216.
- Belda Pérez-Pedrero, E. (2012). Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 29, pp. 261-288.
- Cano Bueso, J., Escudero Rodríguez, R. (Coord.) (2017). *Estudios en homenaje a Alfonso Guerra. La Constitución a examen: la reforma de la Constitución en España*. Ed. Tirant Lo Blanch, Madrid.
- Contreras Casado, M. (1992). Sobre el Título X de la Constitución española: de la reforma constitucional. *Revista de Derecho Político*, n.º 37, pp. 303-318.
- Corcuera Atienza, J., Tajadura Tejada, J., Virgala Foruria, E. (2008). *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*. Ed. Dykinson, Madrid.
- De Miguel Bárcena, J., Tajadura Tejada, J. (2018). *Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*. Ed. Guillermo Escolar, Madrid.
- De Otto, I. (1985). *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- De Otto, I. (1987). *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Ed. Ariel, Barcelona.
- De Vega García, P. (2006). La reforma constitucional como defensa de la constitución y de la democracia. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, Barbastro.
- De Vega, P. (1999). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Editorial Tecnos, Madrid.
- Díez-Picazo, L. M. (2006). Límites internacionales al poder constituyente. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 76, pp. 9-32.
- García de Enterría, E. (1981). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas, Madrid.
- García-Escudero Márquez, P. (2017). El procedimiento ordinario de reforma constitucional. *Revista de las Cortes Generales*, pp. 131-179.
- Garlicki, L., Roznai, Y. (2019). Introduction: Constitutional Unamendability in Europe. *European Journal of Law Reform*, (3), pp. 217-225.
- González García, I. (2023). *La indivisibilidad de la nación: límite expreso a la reforma de la CE 1978*. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Gözler, K. (1995). *Le pouvoir de révision constitutionnelle*. Tesis doctoral, Universidad de Montesquieu – Bourdeaux IV.
- Hamilton, A., Jay, J., Madison, J. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1982.
- Herrero de Miñón, M. (2016). *Tres conferencias sobre la reforma constitucional*. Ed. Tirant Lo Blanch, Madrid.
- Jiménez Campo, J. (1980). Algunas consideraciones de interpretación en torno al Título X de la Constitución Española. *Revista del Departamento de Derecho Político*, Universidad Complutense de Madrid, n.º 7, pp. 81-103.

- Landau, D., Dixon, R. & Roznai, Y. (2019). From an Unconstitutional Constitutional Amendment to an Unconstitutional Constitution? Lessons from Honduras. *Global Constitutionalism*, Vol. 8, n.º 1.
- López Guerra, L. (Dir.) (2022). *Manual de Derecho Constitucional Volumen I. La Constitución y las fuentes del Derecho. Derechos fundamentales y garantías*. Ed. Tirant Lo Blanch, Madrid.
- Pérez Royo, J. *Las fuentes del Derecho*. Tecnos, Madrid, 1993.
- Pfersmann, O. (2013). Reformas constitucionales inconstitucionales: una perspectiva normativista. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 99, pp. 17-60.
- Preuss, O. (2019). The Eternity Clause. *European Journal of Law Reform*, pp. 313-328.
- Preuss, U. (2011). The implications of eternity clauses: the German experience. *Israel Law Review*, Vol. 44, pp. 429-448.
- Requejo Pagés, J. L. (1998). El poder constituyente constituido. La limitación del soberano. *Fundamentos: cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n.º 1, pp. 361-380.
- Rodríguez Zapata, J. (2023). *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*. Ed. Tecnos, Madrid.
- Roznai, Y. (2017). *Unconstitutional Constitutional Amendments. The limits of amendment power*. Oxford Constitutional Theory, Oxford.
- Ruipérez Alamillo, J. (2018). *En torno a la reforma constitucional y la fuerza normativa de la Constitución*. Ed. Tirant lo Blanch, Madrid.
- Solozábal, J. J. (1985). Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 45.
- Tajadura Tejada, J. (2015). *Los derechos fundamentales y sus garantías*. Ed. Tirant Lo Blanch, Madrid.
- Tajadura Tejada, J. (2016). La reforma de la Constitución (arts. 166-169). En Freixes Sanjuán, T. y Gavara de Cara, J. C. (Coord.). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*. Parte Primera. Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Tajadura Tejada, J. (2018). *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*. Ed. Marcial Pons, Madrid.
- Torres del Moral, A. (2010). Terrorismo y principio democrático. *Revista de Derecho Político*, n.º 78, pp. 95-160.
- Zalimas, D. (2014). *Eternity Clauses: a Safeguard of Democratic Order and Constitutional Identity*. Discurso impartido en la Corte Constitucional de Kosovo. Disponible en: https://www.gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/Speech_of_the_President_of_the_Constitutional_Court_of_Lithuania_Prof.Dr._Dainius_alimas.pdf

II

ESTUDIOS ARTICLES

Parlamentos más transparentes, Parlamentos abiertos

Parliaments more transparent, Open parliaments

Fecha de recepción: 28/08/2024

Fecha de aceptación: 28/10/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE.—2.1. Ámbito de aplicación. Entradas y salidas.—2.2. Ámbito objetivo/material: qué es información pública.—2.3. Revisión de las decisiones en materia de acceso a la información pública.—2.4. Evaluación y control.—III. HACIA UN NUEVO CONCEPTO: PARLAMENTO ABIERTO.—3.1. Planes de Parlamento Abierto.—3.1.1. I Plan de Parlamento Abierto de España.—3.1.2. Propuestas de los grupos parlamentarios.—3.2. Parlamento Abierto en el mundo.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La evolución del Estado contemporáneo y de las instituciones que ejercen sus poderes camina hasta estándares nunca antes conocidos donde se impone, esencialmente, una mayor apertura a la sociedad. La desafección hacia lo público se explica en buena parte por el distanciamiento progresivo de los electos con respecto al electorado y, en parte, a episodios de corrupción que han generado desconfianza en la ciudadanía. Al igual que otros organismos, los parlamentos están viviendo un proceso de aproximación a la sociedad, sometiéndose a la normativa de transparencia y de acceso a la información y a nuevas exigencias de rendición

* Académico Correspondiente Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Consejero Técnico del Ayuntamiento de Madrid y forma parte del proyecto «Madrid Talento». Ex Subdirector General de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid y ex Director General de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Castilla y León, coordina el grupo de trabajo de transparencia y acceso a la información pública de la FEMP, es secretario ejecutivo del capítulo español de la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional y experto del Foro de Gobierno Abierto de España. Ha sido responsable de la rama «Parlamento Abierto» del I Congreso de Estado Abierto y Gobernanza organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) Internacional y la Universidad Nacional de Costa Rica.

de cuentas e integridad. En este trabajo analizamos el tratamiento de estas instituciones en la normativa española que regula estas materias y de las propuestas para reformarla, y también desde la perspectiva de lo que, probablemente, será el I Plan de Parlamento Abierto en España. Todo ello lo haremos a la luz de las tendencias internacionales de transformación de los parlamentos.

PALABRAS CLAVE: Parlamento Abierto; Rendición de cuentas; Integridad; Participación ciudadana.

ABSTRACT

The evolution of the contemporary State and of the institutions that exercise its powers is moving towards unprecedented standards where, essentially, greater openness to society is being imposed. Disaffection with the public sphere is largely explained by the progressive distancing of the elected officials from the electorate and, in part, by episodes of corruption that have generated distrust among citizens. Like other bodies, parliaments are undergoing a process of approaching society, subjecting themselves to the regulations of transparency and access to information and to new demands for accountability and integrity. In this paper we analyze the treatment of these institutions in the Spanish regulations governing these matters and the proposals to reform them, and also from the perspective of what will probably be the First Open Parliament Plan in Spain. All this will be done within the framework of international trends in the transformation of parliaments.

KEYWORDS: Open Parliament; Accountability; Integrity; Citizen participation.

I. INTRODUCCIÓN

La apertura de los parlamentos a la ciudadanía no puede limitarse al ejercicio del derecho que corresponde a todos y cada uno de nosotros de votar libremente cuando se nos convoca periódicamente para renovar a los representantes de las cámaras parlamentarias. Ese derecho troncal y nuclear de nuestro Estado de Derecho responde a las demandas ya ampliamente superadas y asentadas en nuestras democracias del siglo XXI. La evolución de nuestras sociedades exige, requiere otras herramientas, canales, otro tipo de instituciones en las que permee de otra manera y con otra intensidad la participación de la sociedad civil en la configuración y trabajos de los parlamentos.

La transparencia, como uno de los ejes de las políticas de gobierno o, en la denominación más actual y omnicomprendensiva, estado abierto debe también calar con mayor intensidad en los parlamentos. Es cierto que el avance en la divulgación de la información derivada de los procesos de aprobación de leyes o de los procedimientos de control sobre la acción política del ejecutivo ha sido más que reseñable. Respondiendo a ese llamado del maurismo

«luz y taquígrafos», la documentación que se ha ido compartiendo y poniendo a disposición de todos en las webs institucionales de las asambleas ha ido creciendo progresiva y significativamente. Sin duda queda un importante trecho que recorrer, incluso en este ámbito, en cuanto a formatos, usabilidad y accesibilidad de las páginas, inmediatez, etc., pero no podemos menospreciar los pasos que se han dado en los últimos tiempos.

Pero otra cosa es lo relativo a la gestión parlamentaria, de la que poco o nada se ha sabido hasta ahora. No hablamos ya de las funciones constitucionales, sino de la administración parlamentaria en el desarrollo de múltiples tareas que toca llevar a cabo a cualquier organismo o ente que se nutra de recursos públicos. Para hacer frente a este déficit tan evidente, se aprueba en España la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) que da pasos tímidos para compensar esta brecha informativa. Incluye en su ámbito de aplicación al Congreso de los Diputados y al Senado y a las instituciones autonómicas equivalentes, pero con un ámbito objetivo bien limitado: sus actividades sujetas a Derecho Administrativo [art. 2.1 f)]. Para ahondar, además, en este alcance capado de las normas de transparencia, la ley estatal limita la revisión de las decisiones que estas instituciones adoptan al resolver las reclamaciones interpuestas ante las resoluciones en materia de derecho de acceso a la información pública para encomendarla única y exclusivamente a los tribunales, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La inclusión del compromiso de modificar la LTAIBG entre los que figuran en el IV Plan de Gobierno Abierto de España ha abierto el debate sobre la necesidad de dar más pasos hacia la apertura y control de la transparencia de nuestros parlamentos y a este asunto dedicaremos parte de este trabajo, poniendo el foco en los debates celebrados y en las conclusiones a las que ha llegado el subgrupo de trabajo para el estudio de la reforma de esta ley constituido en el seno del Foro de Gobierno Abierto de España (en adelante, subgrupo de trabajo).

Pero este solo es un primer y pequeño paso. Es necesario que las instituciones de nuestro país, también los parlamentos, adquieran esta óptica de la apertura por defecto o por diseño y no se limite a decisiones puntuales o a golpe de coyuntura política. De ahí, que el Congreso de los Diputados haya decidido apostar por un primer plan de Parlamento Abierto dentro del marco del V Plan de Gobierno Abierto que prepara España como compromiso con la Alianza para el Gobierno Abierto a la que pertenecemos desde 2011 (Open Government Partnership, OGP). Los dos planes, ambos actualmente en proceso de elaboración, se enmarcan en una tendencia a nivel mundial de apertura de las instituciones parlamentarias, especialmente en la órbita latinoamericana, a la que, por evidentes razones culturales, España se encuentra estrechamente vinculada.

II. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE¹

Como ya se mencionó más arriba, el 28 de enero de 2022 se constituyó el subgrupo de trabajo siguiendo el modelo de la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto, de composición paritaria, integrado por seis personas en representación de las Administraciones Públicas y otras seis en representación de las organizaciones de la sociedad civil que fueran miembros del Foro. El autor de este trabajo, experto del Foro, intervino en el subgrupo de trabajo en representación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que posee una red específica para los temas de gobierno abierto, la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana, constituida en 2015.

2.1. **Ámbito de aplicación. Entradas y salidas**

El debate del subgrupo de trabajo se centró, en cuanto a los aspectos subjetivos, en cuestionar la permanencia de determinados órganos o instituciones dentro del tenor literal actual del artículo 2.1 f), en el que se hallan comprendidas las cámaras parlamentarias del Estado, Congreso de los Diputados y Senado, y las análogas autonómicas, y en la inclusión de otros órganos que no lo están y deberían aparecer. Entre los que se pone en cuestión que deberían seguir dentro de este reducido grupo se hallarían el Banco de España o el Consejo Económico y Social, dado que no son órganos constitucionales ni de relevancia constitucional, y entre los candidatos a estar, claramente, el Gobierno o la Junta Electoral Central.

Si comparamos este artículo 2.1 con el artículo 1 del Convenio del Consejo de Europa núm. 205 sobre acceso a los documentos públicos (Convenio de Tromsø), en vigor en nuestro país desde el pasado 1 de enero de 2024, se observa que el Convenio engloba bajo el concepto de autoridades públicas al gobierno y administración a nivel nacional, regional y local; los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia; y finalmente a las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa.

Tanto el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos como la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública [art. 2.3 a)] reivindican un derecho de acceso a la información potente, que alcance a toda autoridad pública perteneciente a

¹ En esta dirección https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html se puede consultar todos los trabajos llevados a cabo en el marco del Foro de Gobierno Abierto por parte del subgrupo de trabajo constituido para efectuar propuestas al Gobierno para la modificación de la LTAIBG.

cualquier rama del gobierno (ya sean los poderes ejecutivo, legislativo o judicial). En términos muy parecidos, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas considera que, en virtud del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho del acceso a la información se extiende a todas las ramas del Estado (ejecutiva, legislativa y judicial), así como a otras autoridades públicas o gubernamentales.

Con relación a los órganos que se enumeran en el artículo 2.1 f) de la LTAIBG es fácil abordar su distinción por razón de su naturaleza y trascendencia constitucional: órganos constitucionales, órganos de relevancia constitucional y otros organismos. Los órganos constitucionales son aquellos que tienen una participación sustancial en el modelo de Estado y parece recomendable que sus funciones constitucionales estén separadas de otras funciones que carecen de esa naturaleza, de carácter auxiliar o accesorio, sujetas al derecho administrativo, que son las que deberían entrar en el ámbito de aplicación del régimen de transparencia contemplado en la ley.

Con referencia a las cámaras, además de su mención específica en el artículo 2.1 f), hay que recordar lo previsto en la disposición adicional octava que establece que: «El Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley». El Congreso no ha incorporado las previsiones de la LTAIBG al Reglamento, aunque la Mesa de la cámara, en su reunión del día 20 de enero de 2015, aprobó unas Normas para adaptar la actividad del Congreso a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en lo relativo al derecho de acceso a la información pública y a la publicación de los contenidos en un nuevo Portal de Transparencia del Congreso.

Por su parte el Senado sí reformó su Reglamento con fecha 5 de junio de 2014, para introducir un párrafo nuevo en el artículo 36.1 g), que se refiere a las competencias de la Mesa, atribuyendo a esta la facultad de aprobar las normas y adoptar las medidas que resulten precisas para garantizar la transparencia de la actividad de la cámara y el derecho de acceso a la información pública de la misma. Poco tiempo después, el 2 de diciembre de 2014, la Mesa del Senado aprobó también la Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública.

2.2. **Ámbito objetivo/material: qué es información pública**

El artículo 2.1 f) *in fine* obliga a los parlamentos «en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo», no más. Es cierto que el Convenio de Tromsø dispone, también, que «cada Parte, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante una declaración enviada al Secretario General del Consejo de Europa, puede declarar que la definición de “autoridades públicas” también

incluya a una o más de las siguientes: 1) organismos legislativos en lo que concierne al resto de sus actividades; 2) autoridades judiciales en lo que concierne al resto de sus actividades; 3) personas naturales o jurídicas que realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos, según la normativa nacional propia». Pero esta no es una declaración expresa que se haya hecho por España al ratificar el documento.

La crítica que se ha suscitado en relación a este inciso procede esencialmente de la experiencia práctica, que ha venido a demostrar que tiene poco sentido aplicar diferentes reglas o intensidades de transparencia en determinados ámbitos por razón de la disciplina normativa o jurídica aplicable en cada caso. En la gestión de personal, patrimonial o contractual, las administraciones y, también, los órganos constitucionales aplican reglas de distinta naturaleza, no solo administrativa, sino también civil, mercantil o social. Y esta es la propuesta que ha hecho el subgrupo de trabajo, alineada con la doctrinal, de extender el ámbito objetivo de la vinculación de los órganos constitucionales a la normativa de transparencia siguiendo un criterio netamente material: la información generada en el ejercicio de “funciones de administración”, se aplique o no una norma de derecho administrativo.

Esta alternativa tuvo ya su discusión durante el trámite parlamentario. Comparecientes en aquella fase como Emilio Guichot o Elisa de la Nuez, lo propusieron y en términos muy similares fue objeto de enmiendas presentadas por diferentes grupos parlamentarios que, finalmente, fueron descartadas.

Este mismo particular ha tenido ocasión ya de ser discutido en sede judicial. La STS 204/2021, de 16 de febrero, se pronuncia sobre un recurso contra la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 13 de marzo de 2019, que acuerda desestimar el recurso potestativo de reposición previamente interpuesto por el recurrente contra la Resolución del Secretario General del Congreso de los Diputados de 16 de noviembre de 2018, denegatoria del acceso informativo solicitado al amparo de la normativa parlamentaria de desarrollo, para el ámbito de las Cortes Generales, de la LTAIBG. El litigio procede del Acuerdo de 11 de septiembre de 2018 adoptado en sesión conjunta por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, que decidió estimar la impugnación formulada por el interesado contra la relación provisional de candidatos admitidos y excluidos al concurso público para la designación de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, dejando sin efecto su exclusión y decidiendo su admisión.

La cuestión nuclear a dilucidar en el litigio era si el Acuerdo de 11 de septiembre de 2018 era o no de naturaleza administrativa. El recurrente no negaba que la decisión final del procedimiento de selección tal como está regulado en la normativa de aplicación fuera de naturaleza constitucional o, por expresarlo con mayor precisión, se enmarcase dentro de las funciones que, constitucional y legalmente, están encomendadas a las cámaras. Se trataba de una decisión esencialmente parlamentaria y, por ello mismo, no susceptible de calificarse como sujeta al Derecho Administrativo.

Lo que el recurrente sostenía, más bien, es que dicho procedimiento tenía una doble naturaleza: administrativa en su tramitación, parlamentaria en su decisión. Sin embargo, no aportaba, según el tribunal, razones convincentes para sustentar esta interpretación, más allá de la posible similitud con los procedimientos administrativos de tipo concurrencial —imaginemos un proceso selectivo de acceso a la función pública—, similitud que, en todo caso, distaba de ser obvia. El recurrente ni siquiera intentó demostrar puntos de contacto o similitudes con los supuestos contemplados en el artículo 1.3 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En este precepto se enuncian las clases de actos de las cámaras —y de otros órganos constitucionales— susceptibles de control en este orden jurisdiccional y, por consiguiente, indiscutiblemente sometidos al Derecho Administrativo. Son «(...) los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público (...)». Precisamente esta es una de las citas normativas que abona la tesis que el subgrupo de trabajo ha propuesto para la modificación de la LTAIBG.

Frente a esta escasez de razones a favor de la pretendida doble naturaleza del procedimiento examinado, había otras que operaban en sentido opuesto. La regulación del proceso no estaba recogida en una disposición general de carácter administrativo, sino en una especie de «norma interna» de ámbito parlamentario. A ello hay que añadir que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido tradicionalmente muy reticente a entrar en el examen de la actividad parlamentaria, incluso cuando se ha tratado de actos mixtos: actos que, si bien son adoptados por autoridades administrativas, necesitan de alguna forma de intervención parlamentaria para su validez.

2.3. Revisión de las decisiones en materia de acceso a la información pública

Otra de las referencias expresas en la LTAIBG a los parlamentos es la que encontramos en el artículo 23.2 cuando dispone que contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1 f) solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo, esto es, no procede la interposición de la reclamación previa potestativa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o comisionado autonómico correspondiente.

Este apartado se incorpora al anteproyecto por indicación del Consejo de Estado que considera que la peculiar naturaleza y singular posición constitucional de estos órganos justifica el reconocimiento de un régimen especial de autonomía constitucional y legalmente consagrado, por lo general, en sus respectivas leyes orgánicas (Dictamen 707/2012, de 19 de julio). Esta autonomía se proyecta sobre una amplia variedad de ámbitos de actuación (así, el organizativo o el presupuestario, pero también y de modo fundamental, el relativo al ejercicio de sus competencias constitucionales), lo que, en opinión

del Consejo de Estado, impedía que las decisiones que estos órganos adoptasen en cualquiera de tales ámbitos pudieran ser fiscalizadas por órganos administrativos como sería el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pues ello podría interferir no solo en su independencia, sino también en la propia articulación de la separación de poderes.

El Consejo inconscientemente se desdice a sí mismo cuando expresa que en la mayoría de los casos, decisiones adoptadas por estos órganos de naturaleza similar pueden impugnarse en alzada ante el Presidente del órgano en cuestión (así lo prevé, por ejemplo, el art. 99.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional). Ciertamente, en estos casos no se trata de una revisión por parte de un órgano externo, ajeno al propio órgano, aunque sí se admite una vía revisora ante la misma instancia que dictó la resolución impugnada.

Las leyes reguladoras de algunos de ellos, además, prevén en ciertos supuestos la aplicación supletoria a algunos de sus actos de las disposiciones de las leyes de procedimiento administrativo (así, la disposición adicional primera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas). Pero este tipo de previsiones, que se limitan a reconocer la aplicación supletoria de normas de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas en relación con actos puramente internos adoptados en materia de organización o personal, no pueden justificar por sí solas, dice el Consejo, la opción que seguía el anteproyecto antes de su dictamen en materia de impugnación de las resoluciones de estos órganos en materia de acceso a la información que, en términos generales, chocaba con la independencia y autonomía de que gozan estos órganos, pudiendo llegar a comprometerla.

Esta previsión encuentra su réplica para las instituciones autonómicas estatutarias en la propia LTAIBG, cuando el apartado 1 de la disposición adicional cuarta establece que contra las resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

La motivación, pues, para que la ley haya suprimido esta vía previa potestativa es la de garantizar la independencia de estas instituciones para que puedan llevar a cabo sus funciones constitucionales en condiciones idóneas, dando a entender implícitamente que el acceso a la información relativa a la gestión y funcionamiento de estos órganos puede en algún grado afectar a aquellas. Doctrinalmente existen pocas voces que se hayan pronunciado ante este particular. La mayor parte de ellas son respetuosas con lo previsto en el artículo 23.2 de la LTAIBG sin entrar en mayores cuestionamientos y sin advertir que esta previsión no estaba originariamente en el texto del anteproyecto de ley. Alberto Palomar considera que se trata de una medida razonable, pues el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no deja de ser un órgano administrativo².

² Palomar Olmeda, Alberto (2014). El control judicial de las decisiones en materia de transparencia administrativa.

Personalmente coincido con la opinión de Miguel Ángel Blanes, que no aprecia razón alguna de interés público que justifique esta exclusión³. En la ponencia elaborada por el profesor Manuel Villoria y el autor de este trabajo dentro del subgrupo de trabajo así lo expresamos al proponer en los documentos preliminares un replanteamiento de la capacidad del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para revisar las decisiones de estos órganos en materia de acceso a la información pública.

La necesaria garantía de independencia de estos órganos debe serlo con respecto a su función constitucional, ámbito que debe estar claramente vedado al conocimiento del comisionado de transparencia, pero no tenemos por qué llegar a la misma conclusión con respecto al debate que se pueda suscitar en referencia al acceso a la información que generen estas instituciones. Si en el ámbito de aplicación de la LTAIBG se incluye la actividad de estos órganos o instituciones sujeta al Derecho Administrativo (o más ampliamente, en lo que se refiere a sus funciones administrativas), entendiendo que esta es la que no afecta a la función constitucional o legal que se les atribuye, no se entiende bien por qué no puede existir una vía revisora de carácter administrativo, aunque sea dentro de su propia organización, previa a la vía judicial contencioso-administrativa.

Introducir esta posibilidad creemos que en nada afecta a la independencia de estas instituciones en el ejercicio de sus funciones constitucionales y permitiría a los interesados agotar una vía administrativa antes de solicitar la tutela en vía judicial, con todo lo que comporta de tiempo y coste.

A este respecto, y con el fin de evitar que la única vía de revisión de las decisiones de estos órganos sea la jurisdiccional, dificultando su control al limitar las posibilidades reales de recurso por parte de los ciudadanos, podría contemplarse una alternativa: la regulación por cada uno de estos órganos de una vía administrativa de revisión en la que la resolución correspondiera a la propia institución o, por el contrario, su sometimiento voluntario a la decisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, previa suscripción del oportuno convenio. Esta capacidad de elección respeta la autonomía institucional de estos sujetos partiendo de la necesidad de habilitar una vía revisora previa a la judicial. Además, pensémoslo, estos sujetos ya se someten actualmente a la competencia evaluadora del comisionado estatal, lo que no es sino una manifestación más de ciertas facultades de control⁴.

³ Blanes Climent, Miguel Ángel (2017). Comentario al artículo 24. Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, dirigida por Antonio Troncoso Reigada. Civitas.

En parecido sentido, Fernández Salmerón, Manuel. Procedimiento administrativo e información del sector público. Capítulo de *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, coordinada por Valero Torrijos, Julián y Fernández Salmerón, Manuel (coords.) (2014). Editorial Aranzadi, Cizur Menor, p. 319, y Sánchez Morón, Miguel. Nuevas garantías de Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*, núm. 194, pp. 285.

⁴ En el siguiente enlace se puede consultar el último informe de revisión del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en materia de publicidad

La propuesta, sin embargo, no pasó a la ponencia definitiva porque no consiguió el consenso suficiente por parte de los miembros del subgrupo de trabajo, aunque alguno de ellos como el profesor Severiano Fernández ha mostrado su apoyo a esta postura posteriormente⁵.

Esta propuesta no es del todo inédita ya que en la tramitación parlamentaria de la ley el Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de Coalición Canaria–Nueva Canarias, propuso como solución alternativa que pudiera interponerse potestativamente la reclamación que actualmente está prevista ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o un recurso de reposición ante el órgano que dictase la resolución a la solicitud de acceso a la información. La enmienda fue rechazada.

La propuesta, a mi entender, no rompe ningún equilibrio ni menoscaba la necesaria independencia de las cámaras para ejercer sus funciones constitucional o legalmente previstas. En absoluto. No hablamos de una intromisión en sus potestades legislativas, de control del gobierno y cualquier otra también atribuida constitucional o legalmente. Estamos planteando la posibilidad de que el propio parlamento decida que sus propias resoluciones en materia de acceso a la información pública generada en sus funciones administrativas sean revisadas, como mayor garantía, por una autoridad independiente experta. Además, en algunos casos esa autoridad ya es comisionado del propio parlamento o está adscrito a él. Sería el caso del Valedor do Pobo y el Procurador del Común en las comunidades de Galicia y Castilla y León, respectivamente, que son también órganos de control en esta materia en aquellas, pero también están el Comisionado de Transparencia canario y el Consejo Regional de Transparencia castellanomanchego, órganos adscritos a sus correspondientes parlamentos. Sin duda, esta vía es más garantista y confiable que prever un recurso ante una instancia dentro del propio órgano.

Coherentemente con la opinión de Tudela⁶, que cita a Ruiz-Rico, las cuestiones relacionadas con el derecho administrativo no deberían ofrecer

activa por parte del Congreso de los Diputados, de febrero de 2022: <https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:d72d26f8-ce11-4e17-9b70-6c8059b16114/12-Informe-Definitivo-CongresoDiputados-2022.docx>

⁵ Fernández Ramos, Severiano. (2023). El acceso a la información sobre la actividad de los parlamentos. En *Dossier: Una década de ley de transparencia en España*. Coordinado por Joaquín Meseguer Yebra y Francisco Delgado Morales. Aranzadi, diciembre 2023.

Congreso «La reforma de la Ley de Transparencia». XI Congreso del avance del Gobierno Abierto. VII Congreso de Buen Gobierno y Transparencia de la Comunitat Valenciana (29 de abril de 2024):

<https://www.youtube.com/watch?v=S7nHIDylC98>

⁶ Tudela Aranda, José (2020). De la publicidad a la permeabilidad: transparencia, publicidad y derecho a la información en el nuevo parlamento. Un esbozo de crítica del parlamento abierto. Capítulo de la obra *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Volumen III Instituciones políticas y Democracia. Dirigida por Antonio Pérez Miras, Germán, M., Teruel Lozano, Edoardo C. Raffiotta y María Pia Iadicicco, y coordinada por Ángel Aday Jiménez Alemán. BOE y Centro de Estudios Políticos Constitucionales. Madrid, p. 133.

dudas ni singularidad respecto de su publicidad. El Parlamento no podría oponer el principio de autonomía para restringir los criterios generales de publicidad. Si esto es así, opino que debería aceptarse naturalmente un control en esta materia por parte de la autoridad independiente.

No sería la primera vez que las leyes, en ámbitos sectoriales concretos, acotan esta supuesta autonomía parlamentaria para imponer determinadas soluciones. La disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ordena al Congreso de los Diputados y al Senado que concreten el órgano al que corresponderá la resolución de los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan contra sus actos en ese ámbito. O el artículo 77 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPD), que atribuye a la Agencia Española de Protección de Datos o autoridad autonómica competente la declaración de las infracciones y establecimiento, en su caso, de las medidas que proceda adoptar para que cese la conducta o se corrijan los efectos de la infracción que se hubiese cometido, cuando se trate de órganos constitucionales o con relevancia constitucional y las instituciones de las comunidades autónomas análogas a los mismos.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que alguna de las soluciones ya está ensayada y puesta en práctica, eso sí, por decisión unilateral del órgano parlamentario, no porque las leyes lo hayan impuesto como una alternativa. Es bastante generalizado, aunque no unánime, que los parlamentos hayan articulado un recurso interno para la revisión de sus decisiones en materia de acceso a la información pública, previo al contencioso-administrativo⁷.

⁷ Según el artículo 17.1 de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo, será la Mesa la que resolverá el recurso. El mismo órgano lo será en el Senado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 13.1 de la Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado. Las resoluciones de la Mesa del Congreso pueden consultarse en esta URL: <https://www.congreso.es/es/cem/resoluciones-transparencia> y las del Senado en https://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/oficinadeinformacion/consultasresoluciones/detalle/index.html?id=PUBLICACION_OBLIGATORIA

Por lo que respecta a los parlamentos autonómicos, aquí están las referencias:

- Artículo 16.8 del Reglamento del archivo y del sistema de gestión documental del Parlamento de Islas Baleares y del derecho de acceso a la información pública. Es la Mesa la que resolverá el recurso de reposición.
- Apartado decimocuarto de las normas por las que se procede a la aplicación concreta en el ámbito de las Cortes de Castilla y León de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobadas por la Mesa de las Cortes de Castilla y León, de 30 de marzo de 2015. Es la Mesa la que resolverá el recurso.
- El Reglamento sobre transparencia y acceso a la información pública del Parlamento de Navarra atribuye la resolución a la Secretaría General de la cámara, con recurso de alzada ante la Mesa.
- Las Normas reguladoras del derecho de acceso a la información pública de la Asamblea Regional de Murcia disponen que frente a las resoluciones de la Secretaría General, podrá interponerse recurso

También lo han hecho así otros órganos constitucionales, como sería el caso del Consejo General del Poder Judicial.

En estos casos, el plazo de interposición suele ser de un mes y el de resolución oscila entre uno y tres meses, siendo la desestimación el sentido del silencio previsto para aquellos casos en los que no se haya dictado resolución expresa en plazo, esto es, negativo. Finalmente suelen prever estas normas que las resoluciones sean publicadas con disociación de datos personales en el portal de transparencia del parlamento de turno.

La otra alternativa, el convenio con el consejo o comisionado de transparencia que corresponda para la resolución de la reclamación previa potestativa se da también, aunque en un único caso, en Cataluña. O, mejor dicho, parecía ser esta la solución que daba el artículo 219 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que regula la garantía del derecho de acceso, cuando manifiesta que el Parlamento debe tener un órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública y a renglón seguido manifestaba que este sería la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), que regula el artículo 39 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a cuyos efectos se suscribiría un convenio.

Pues bien, no parece ser esto lo que sucedió dado que la Mesa del Parlamento acuerda el 21 de febrero de 2017 la creación del OGDIAIP como órgano de la cámara, esto es, el Órgano de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, que es quien actualmente revisa las decisiones en

ante la Mesa. Las resoluciones a las reclamaciones se publicarán en <https://www.asambleamurcia.es/normativa/transparencia/normas-acceso-informacion-asamblea/reclamaciones>.

- El artículo 304.4 del Reglamento de las Cortes de Aragón dispone que las reclamaciones en materia de acceso serán conocidas y resueltas por la Mesa de las Cortes de Aragón, que dará conocimiento de ellas a la Junta de Portavoces. La expresión «reclamación» puede que se esté utilizando impropriamente dado que no se establece en el reglamento quién es el competente para la resolución de las solicitudes de acceso.

- El Acuerdo de 9 de enero de 2017 de la Mesa del Parlamento de La Rioja por el que se establece el procedimiento de reclamación sobre acceso a la información pública, prevé que sea la Mesa quien resuelva. Las resoluciones a las reclamaciones se publicarán en <https://transparencia.parlamento-larioja.org/relaciones-con-la-ciudadania/formulario-acceso-informacion-publica/datos-de-periodos-anteriores>

- El Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 9 de enero de 2017, relativo a las normas para la aplicación en el ámbito de las Cortes de Castilla-La Mancha de la legislación sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública sobre la actividad de la Cámara, establece en su apartado decimoquinto que podrá interponerse recurso potestativo ante la Mesa. Las resoluciones a las reclamaciones se publicarán en <https://www.cortesclm.es/index.php/portal-de-transparencia>

- Las Normas para la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno a la actividad de la Asamblea sujeta a Derecho Administrativo, aprobadas por la Asamblea de Madrid el 20 de mayo de 2015, prevén, también, que cabrá recurso ante la Mesa.

- El artículo 14 de la Resolución de la Presidencia del Parlamento Vasco relativa a la aplicación del principio de transparencia y acceso a la información pública en el Parlamento Vasco, establece un recurso ante la Mesa.

- Finalmente, el artículo 134 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, articula un recurso ante la Mesa de la cámara. Las resoluciones a las reclamaciones se publicarán en <https://www.jgpa.es/resoluciones-dictadas>

esta materia adoptadas en el Parlamento. Sus resoluciones solo pueden ser impugnadas ante la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña⁸.

Cierto es que en la GAIP constan registradas 7 resoluciones de reclamaciones dirigidas al Parlamento de Cataluña (una de ellas a la Comisión Asesora sobre la Publicidad Institucional), las 7 entre 2017 y 2019, pero todas ellas, finalizan con la inadmisión o con el desistimiento por parte del reclamante. En las resoluciones de inadmisión, el fundamento radica en la falta de competencia de la GAIP para pronunciarse sobre la cuestión planteada al no existir convenio suscrito con el Parlamento para poder hacerlo.

2.4. Evaluación y control

Son numerosas las referencias en la LTAIBG y en las leyes autonómicas de transparencia a las competencias de evaluación de los consejos y comisionados de transparencia, sin que en su enunciado queden sustraídos a tal supervisión los órganos constitucionales o estatutarios entre los que se encuentran los parlamentos. Sin embargo, la práctica pone de manifiesto que estamos ante un terreno yermo. No hay, salvo a excepción del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, muestra alguna de esta facultad con alcance a las instituciones objeto de nuestro trabajo. Es particularmente llamativo este vacío cuando en la normativa no existe dispensa alguna que excuse de entrar en el análisis del cumplimiento de las normas de transparencia por parte de estos órganos.

A la vista de los informes de evaluación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la actividad del Congreso de los Diputados y del Senado —los últimos datan de 2022—, ninguna de las dos instituciones cuestiona la capacidad de aquel órgano para llevar a cabo este control. Las conclusiones de los informes evacuados para ambas cámaras vienen a reconocer un alto grado de cumplimiento de la normativa, un 93 % el Congreso de los Diputados y un 97,1 % el Senado, si bien ponen de relieve la necesidad de mejorar la datación de las actualizaciones de los contenidos y la falta de publicación de algunas informaciones.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno deja fuera de su competencia evaluadora las instituciones estatutarias de las Comunidades autónomas por razones ligadas a las competencias de evaluación de los organismos independientes de garantía de la transparencia existentes en ellas y el derecho de acceso en el ámbito autonómico. También es cierto que, en aquellas Comunidades donde no existe organismo de este tipo y las competencias se asumen por el Consejo estatal porque así se prevé en la correspondiente ley autonómica (La Rioja), porque no existe tal organismo autonómico de control y hay suscrito convenio con aquel (Extremadura o Islas Baleares) o por-

⁸ A fecha de agosto de 2024, aparecen publicadas 6 resoluciones del OGDAIP en la web del Parlamento de Cataluña: https://www.parlament.cat/web/transparencia/sumari/index.html?p_id=173813

que está prevista, sí, la creación de un comisionado autonómico, pero aún no se ha producido (Principado de Asturias y Cantabria), el Consejo estatal no lleva a cabo evaluación alguna. Es reseñable, sin embargo, que los convenios suscritos entre las comunidades citadas y el Consejo solo alcanzan a la tarea de resolver las reclamaciones en materia de acceso a la información pública y no cualquier otra función.

Con respecto a la potestad sancionadora, allá donde la ley autonómica de transparencia ha decidido abordarla —recordemos que la LTAIBG no lo hace—, ninguna mención expresa existe, pero tampoco todo lo contrario, relativa a si estos sujetos están o no dentro del ámbito subjetivo de aplicación tal como vimos lo hacía la LOPD en materia de protección de datos. Aparte de permanecer inédito el procedimiento sancionador en esta materia hasta la fecha, existe un consenso tácito a la hora de excluir estos sujetos de tal potestad, aunque nada impediría, en mi opinión, sujetarlos, eso sí, estrictamente en cuanto a la observancia de la normativa de transparencia, aunque el alcance no fuera mayor que declarar el incumplimiento constatado.

III. HACIA UN NUEVO CONCEPTO: PARLAMENTO ABIERTO

Del Gobierno Abierto al Parlamento Abierto pasando por el Estado Abierto, última parada de un concepto líquido que día a día muta para integrar nuevas vertientes y versiones de la apertura de lo público a la sociedad. Durante los últimos años, las redes, debates y documentos se han ido gestando en torno a aquel primer concepto de gobierno abierto, más centrado en el poder ejecutivo y la administración pública, con el fin de concretar en qué medida pueden incorporar la participación ciudadana en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas y de las decisiones normativas. Como paso previo, el Gobierno Abierto exige una suficiente difusión y garantía de acceso a la información pública.

En los tiempos más recientes, este primer concepto no solo se ha expandido en cuanto a su ámbito subjetivo de aplicación, incorporando a otros actores como los órganos constitucionales, en concreto los parlamentos, sino que también lo ha hecho en sus distintas dimensiones o facetas y en sus formatos (de analógicos a digitales). Cuando hablamos de Estado Abierto, hablamos ahora ya, también, de rendición de cuentas, integridad, colaboración, protección del denunciante, derechos digitales e inteligencia artificial, etc.

Concretamente en los parlamentos se aprecia actualmente una crisis del sistema representativo tal como es percibido por la ciudadanía, no en sí mismo. Entre los representantes y la ciudadanía se ha generado un evidente distanciamiento, un alejamiento que lleva al ciudadano común a sentirse fuera de la discusión y de las subsiguientes decisiones políticas. Simple y llanamen-

te, muchos ciudadanos no se sienten representados por aquellos a los que han elegido⁹. Y esta brecha, este abismo no es fácilmente solucionable si por parte de estas instituciones no se adoptan políticas, mecanismos, herramientas que logren acercarlas a la sociedad y viceversa. No de una forma artificiosa y vacua, sino efectiva, real. Estamos hablando de una verdadera transformación que no será inmediata, sino que será fruto de una nueva cultura donde el ciudadano en su dimensión colectiva cobre un mayor protagonismo, el que debió tener o el que nunca debió perder.

Es en este contexto en el que empieza a hablarse de parlamentos abiertos, donde el reto es dar a conocer su funcionamiento y su actividad, mejorando la comunicación y la publicidad. Parafraseando a Tudela Aranda, son injustas todas las acciones del Derecho que no soportan ser publicadas. Si el Parlamento representa a la Nación, la única consecuencia posible es que sus trabajos se realicen de manera visible para todos. La publicidad es el punto de encuentro necesario entre la representación y la opinión pública. Pero no solo esto: hay que inaugurar nuevos cauces para que estas instituciones sean más permeables y porosas a la sociedad. Esto supone hablar de algo más allá de la transparencia, de la publicidad activa y del acceso a la información. Supone construir una cultura que ha de impregnarlo todo, contaminando todos los trabajos de las Cámaras, como manifiesta este autor y sostenemos los que nos dedicamos a la transformación de organizaciones públicas desde esta óptica¹⁰.

Por otra parte, el acceso a la información pública se ha venido tratando clásicamente desde la perspectiva del derecho de acceso de los parlamentarios a la información necesaria para garantizar que pueden ejercer sus funciones, pero solo marginalmente y hace bien poco, se empieza hablar de este mismo derecho de los ciudadanos con respecto a la información generada en estas instituciones. Daba la sensación de que la participación y la transparencia eran valores que debían materializarse y hacerse efectivos en las propias sedes parlamentarias, en los debates que tienen lugar en los hemiciclos, pero no más allá, como si la democracia se sustentara entre las paredes de las instituciones, en circuito cerrado.

Las tecnologías de la información y la comunicación pueden ayudar mucho en este proceso al permitir introducir novedades muy sustanciales tanto en la organización de los parlamentos (Comisión de Peticiones, Comisión Consultiva de Nombramientos) como en su funcionamiento (la comunicación a través de redes sociales y los portales web, la participación en el procedimiento legislativo, la recogida electrónica de firmas en las iniciativas legislativas populares, etc.). Pero no podemos limitar la llamada apertura de las instituciones parlamentarias a una cuestión meramente tecnológica.

⁹ Aranda Álvarez, Elviro (2017). «Parlamento Abierto»: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, pp. 13-43.

¹⁰ *Ob. cit.* De la publicidad a la permeabilidad: transparencia, publicidad y derecho a la información...

Como dice Francisco Javier López, es inimaginable un parlamento moderno sin las TIC, pero la apertura no solo depende de ellas¹¹.

Aunque en la fase de elaboración administrativa o gubernativa de los proyectos de ley ya existe este tipo de trámites, para el profesor Aranda Álvarez, no es un disparate abrir un tiempo de información pública y aportación ciudadana en la fase de enmienda de los procedimientos parlamentarios; tampoco sería una locura ofrecer a la ciudadanía un espacio para que, mediante la intermediación de los parlamentarios, pudieran interrogar al Gobierno y sus miembros. En definitiva, sin menoscabo de que estamos y seguiremos estando en un sistema representativo, hoy es posible abrir ventanas para que los representados puedan, aunque sea limitadamente, participar en el debate y discusión parlamentaria. Además, es probable que esa apertura de los debates a los ciudadanos sea una contribución para romper con el corsé que el modelo de partidos impone y ayude a acercar más la actividad parlamentaria a las necesidades reales de la ciudadanía.

El fortalecimiento de la participación y de la publicidad de los trabajos parlamentarios no solo sirve a estas finalidades, sino que, parafraseando a Bentham, es útil para poder hacer pedagogía política —las ideas y los proyectos buenos se difunden y penetran en la sociedad, mientras que los prejuicios y las supercherías pueden ser combatidos y aniquilados— y previene y combate mejor la corrupción y la arbitrariedad, al sentirse el poder observado y limitado por el ojo público¹².

Ya hace más de una década, la Declaración de Mérida de 2012 de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas afirmaba que el Parlamentarismo moderno requería el desarrollo de nuevos conceptos como el de Parlamento Abierto, basado en el establecimiento de canales de participación directa de los ciudadanos, que transmiten sus necesidades e inquietudes a las Asambleas Legislativas Regionales de modo que estas se lo hagan llegar al Parlamento Europeo para reducir la distancia que separa a los ciudadanos europeos con las Instituciones Europeas.

En España, algunos parlamentos autonómicos, no pocos, han agrupado bajo el título «parlamento abierto», algunas figuras o procedimientos que ya existían en sus reglamentos que, sin embargo, siguen respondiendo a fórmulas muy clásicas de participación ciudadana en los quehaceres parlamentarios. Las han renombrado bajo esta nueva expresión sin que realmente supongan mucho más que lo que venían haciendo desde siempre. Desde esta óptica, es importante prevenir de este marketing publicitario que pueda hacernos pensar que las cosas están cambiando, cuando no hacen más que perpetuarse bajo la pátina de nuevos conceptos que resultan más vendibles por ser más

¹¹ López Hernández, Francisco Javier (2024). Indicadores de parlamento abierto en las asambleas regionales de los estados de la Unión Europea. *Legebiltzarreko Aldizkaria –LEGAL– Revista del Parlamento Vasco*, 5, p. 35.

¹² *Ob. cit.* «Parlamento Abierto»: una visión desde los principios de...

contemporáneos. Merece la pena destacar el estudio de Fco. Javier López sobre las medidas de apertura parlamentaria en las asambleas regionales de los estados de la Unión Europea¹³.

El futuro de la participación pública en las funciones parlamentarias, al menos tal como lo prevemos actualmente, se mueve en estos dos grandes grupos de herramientas ya ensayadas en algunos de los parlamentos que van en cabeza en este ámbito, tal como nos muestran los profesores Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio¹⁴:

- a) herramientas no digitales de participación en los procedimientos parlamentarios: audiencias públicas, peticiones, quejas y denuncias, «tribunos de la plebe» o sesiones de puertas abiertas, iniciativas de movilidad parlamentaria, iniciativas legislativas populares y organismos especiales de participación en los parlamentos, o
- b) herramientas de participación que producen la participación ciudadana en el parlamento mediante las TIC: los «encuentros abiertos digitales» en el Congreso de los EE. UU., los debates públicos temáticos del Parlamento británico, la iniciativa ciudadana europea, las plataformas digitales de participación en el Parlamento, el «Senado virtual chileno», el proyecto e-democracia de la Cámara de diputados de Brasil, etc.

Veamos en qué términos se mueve actualmente el Congreso de los Diputados en su iniciativa de incorporar compromisos y acciones de futuro en materia de parlamento abierto.

3.1. Planes de Parlamento Abierto

Para la OGP, la participación parlamentaria ha sido una parte integral de la filosofía de gobierno abierto y un elemento clave para alcanzar reformas ambiciosas en esta materia desde su creación. Muchas de las aspiraciones clave del movimiento de gobierno abierto —institucionalizar reformas, promover y proteger el espacio cívico y defender los procesos democráticos, entre otros— requieren el apoyo de los parlamentos. Adicionalmente, los parlamentos pueden desempeñar un papel clave en el establecimiento de la agenda y en la creación de espacio y apoyo para las reformas de gobierno abierto.

¹³ Ob. cit. Indicadores de parlamento abierto...

¹⁴ Rubio Núñez, Rafael y Vela Navarro-Rubio, Ricardo (2017). *El Parlamento Abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Colección Monografías, núm. 12. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

En noviembre de 2021, el Comité Directivo de la OGP aprobó el Memorando para la Participación Parlamentaria, en el que reconoce las siguientes funciones de los parlamentos en el contexto del gobierno abierto:

- Adoptar medidas legislativas: los parlamentos pueden promover los valores del gobierno abierto mediante la introducción, revisión y ratificación de legislación relevante para el gobierno abierto o la aprobación de presupuestos para la reforma del gobierno abierto. A partir de 2020, aproximadamente entre el 10 y el 15 % de todos los compromisos asumidos por la OGP requieren una acción legislativa.
- Asegurar la supervisión parlamentaria: responsabilizar a los gobiernos por las reformas de gobierno abierto y abrir sus propios procesos de supervisión al escrutinio público.
- Apertura de los procesos parlamentarios: adopción de principios de gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas, participación e inclusión) en la institución y en los procesos parlamentarios.
- Creación de espacios para el diálogo: fomentar el diálogo entre partidos y el apoyo necesario para avanzar e institucionalizar las reformas de gobierno abierto.

Los parlamentos de más de 30 países miembro de la OGP ya han participado en los procesos de la propia Alianza. Para facilitar que los parlamentos puedan hacerlo y ayudar a avanzar en la cocreación e implementación de reformas de gobierno abierto, la Alianza aprobó el documento «Participación Parlamentaria en los Procesos Nacionales de OGP. Menú de Opciones»¹⁵, con el objetivo de proporcionar a funcionarios, parlamentarios, personal administrativo y sociedad civil, un menú de opciones para la participación en las asambleas.

3.1.1. *I Plan de Parlamento Abierto de España*

Es en este contexto en el que, a inicios del mes de abril de 2024, la Mesa del Congreso encargó a la Secretaría General de la cámara una propuesta de Plan de Parlamento Abierto para incorporar compromisos al V Plan de Gobierno Abierto de España que actualmente está en proceso de elaboración y que tendrá una vigencia desde finales de 2024 a 2028. El documento marco para la elaboración del V Plan enuncia diez ejes de acción que incluyen, entre otros, la transparencia, la participación ciudadana y la integridad, destacando, además, un llamamiento específico a los órganos constitucionales del Estado para que propongan y definan acciones en estas áreas.

¹⁵ <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/Participacio%CC%81n-Parlamentaria-en-los-Procesos-Nacionales-de-OGP-Menu%CC%81-de-Opciones-Espan%CC%83ol.pdf>

Un mes más tarde, la Secretaría General del Congreso de los Diputados elabora una nota sobre lo que considera que debería ser el I Plan de Gobierno Abierto de la cámara, en este caso, con una vigencia hasta diciembre de 2027. El documento se abre con una breve descripción del contexto en el que se enmarca la iniciativa, que ya hemos descrito en este trabajo, y que toma al mismo tiempo como referencias imprescindibles las experiencias y buenas prácticas a nivel internacional, así como las recomendaciones de organismos como la Unión Interparlamentaria¹⁶ y la OCDE (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14 de diciembre de 2017¹⁷), que abogan por un parlamento más abierto y accesible¹⁸.

En cuanto al diagnóstico, puede afirmarse que los cambios introducidos en los últimos años, tanto de tipo organizativo como funcional, especialmente a raíz de la aprobación de la LTAIBG, no pueden ser más que calificados como tímidos si los comparamos con los avances de otros parlamentos a nivel mundial. Así lo reconoce la propia Secretaría General cuando afirma que «aún persisten áreas que requieren mejoras continuas».

Entre las mejoras producidas, se cita la aprobación en diciembre de 2009 por las mesas de ambas cámaras, de las normas relativas al registro de intereses, que han supuesto un incremento en la publicidad de las declaraciones de bienes y actividades. Luego vinieron las decisiones relativas a la aplicación de la LTAIBG al propio ámbito procedimental y organizativo de las cámaras, a las que ya hemos hecho referencia en el segundo epígrafe de este trabajo y que se centran en la publicidad activa y el derecho de acceso a la información. Resulta digno de mención el trabajo de Miguel Ángel Gonzalo que glosa magníficamente los avances dados en este terreno por las Cortes Generales y las cámaras autonómicas¹⁹.

En octubre de 2020, se aprueba el Código de Conducta de las Cortes Generales²⁰, que aborda la integridad y la ejemplaridad, incluyendo la publicidad de las agendas de los diputados, la gestión de obsequios y la obligación de informar de los intereses económicos de los parlamentarios. Este código es un esfuerzo para fortalecer la rendición de cuentas y la ética en el manejo de asuntos públicos, y ha permitido la creación de la Oficina de Conflicto de Intereses en el seno de las Cortes Generales.

Hay que decir que ambos, código y oficina, no gozan de una buena visibilidad en la web institucional del Congreso, dado que no aparecen en ninguno de sus menús. Tendríamos que acudir a los motores de búsqueda

¹⁶ <https://www.ipu.org/>

¹⁷ <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/9e58a6b2-8364-4698-bbc6-fd99b-ce0f55f.pdf>

¹⁸ A fecha de revisión de este artículo (finales de octubre de 2024), el documento no está aún aprobado.

¹⁹ Gonzalo Rozas, Miguel Ángel (2023). Transparencia parlamentaria. En *Dossier: Una década de ley de transparencia en España*. Coordinado por Joaquín Meseguer Yebra y Francisco Delgado Morales. Aranzadi.

²⁰ <https://www.congreso.es/es/cem/01102020-codconductaCCGG>

de documentación para poder localizar más información sobre ambas iniciativas, pero no aparece mención de ellas en la estructura de la web. Ciertamente es que las declaraciones ya se pueden localizar en la ficha personal de cada miembro de la cámara, pero en un formato que las hace irreutilizables e inaccesibles desde parámetros de universalidad para todos.

Sin duda, estos son aspectos en los que tendrá que incidir el futuro plan. Como ocurre en muchos casos, la publicación de contenidos desde la óptica de la transparencia no tiene por qué identificarse estrictamente con los mismos atributos de las publicaciones oficiales, dado que las finalidades a las que tienen que servir una y otras son diferentes. La transparencia debe procurar el conocimiento y divulgación de los contenidos, hacerlos comprensibles y mantenerlos actualizados, para garantizar que la ciudadanía está al tanto de lo que hacen y deciden nuestras instituciones. Pero no requiere, por ejemplo, que se conozcan las firmas manuscritas ni los sellos de registro, el lacre, diríamos, que exige la solemnidad de otros actos para otros efectos. La transparencia demanda información con todos los atributos necesarios que la haga observable y útil para ser explotada o consumida a distintos efectos. Esto es necesario entenderlo. Cuando hablamos de la transparencia como la «foto» de la realidad, no nos referimos literalmente a la foto, la imagen, que destruye muchas de las cualidades de la información de calidad tal como la entendemos actualmente en los términos de transparencia y reutilización.

Otro tanto ocurre con la información presupuestaria, cuyas visualizaciones son «fotos» de las gráficas generadas supuestamente por los datos abiertos que sí han empezado a publicarse. Sería deseable que esas gráficas fueran dinámicas, que admitieran la aplicación de filtros y no fueran resultado de la elaboración propia, de la cocina interna. Sin duda, aquí está uno de los esfuerzos que habrá que realizar y del que ya es consciente la propia Secretaría General cuando afirma que la integración efectiva de las tecnologías de la información, que han mejorado la gestión documental y la accesibilidad de la información, requiere ajustes y mejoras continuas para asegurar la transparencia y facilitar la interacción entre los ciudadanos y sus representantes.

La participación ciudadana también ha estado presente, aunque con menor intensidad que en las políticas de transparencia, afirma la Secretaría General, con el establecimiento de canales de comunicación especialmente en redes sociales y espacios de participación digital.

Curiosamente, el documento deja fuera del diagnóstico la creación de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica, que funcionó durante brevísimo plazo en la legislatura 2019-2023 para recibir propuestas, celebrar debates y elaborar conclusiones sobre las medidas a adoptar para la reconstrucción social y económica, como consecuencia de la crisis del COVID-19. Con el fin de fomentar y facilitar la participación ciudadana, el Congreso habilitó un buzón de correo electrónico al que se podían enviar

sugerencias y propuestas, todas ellas publicadas, relacionadas con el trabajo de dicha Comisión (Políticas Sociales y Sistema de Cuidados, Unión Europea, Reactivación Económica y Sanidad y Salud Pública)²¹.

Volviendo a la propuesta de la Secretaría General, esta se articula en dos niveles distintos de aplicación:

- a) El ámbito administrativo, que comprende todas aquellas medidas y acciones que pueden ser ejecutadas directamente bajo la supervisión de la Secretaría General y no requieren de la modificación de normas existentes o la adopción de nuevas, sino que pueden ser implementadas a través de acuerdos de la Mesa de la cámara o dentro de la propia actividad interna (por ejemplo, la ampliación de nuevos contenidos en los portales web, la mejora de los procesos de publicación de información, la optimización de la accesibilidad de los datos a través de plataformas digitales, etc.).
- b) El ámbito político, que puede requerir reformas normativas o reglamentarias por involucrar directamente a los miembros de la cámara y a los grupos parlamentarios. Aquí el protagonismo es de la cámara, que es quien debería modificar el reglamento o adoptar nuevas normas, en su caso.

Las medidas que incluye la propuesta de plan se limitan, en principio, a las de naturaleza administrativa, y para las restantes se propone a la Mesa, y así se acordó, abrir un periodo de consulta para que los grupos parlamentarios y la propia Mesa hagan llegar a la Secretaría General las medidas que consideren. A las propuestas de los grupos haremos referencia más adelante.

Este enfoque dual asegura que, mientras la Secretaría General despliega su capacidad para implementar cambios dentro de su esfera de competencia directa, los parlamentarios van a tener la oportunidad de contribuir al desarrollo del Plan en áreas que requieren un consenso más amplio y, posiblemente, modificaciones legislativas. Así, manifiesta la Secretaría General, el Plan no solo se alinea con los procedimientos administrativos y operativos del Congreso, sino que también abarca aspectos de gobernanza y política legislativa que requieren deliberación y aprobación formal por parte de los representantes electos.

Los cuatro ejes y acciones que propone la Secretaría General para articular este primer plan de acción son los siguientes:

²¹ Puede consultarse la documentación de esta Comisión en:

https://www.congreso.es/es/web/guest/comisiones?p_p_id=organos&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_organos_codComision=390&_organos_selectedLegislatura=XIV

- ***Eje de transparencia y acceso a la información***

El objetivo de este eje es aumentar significativamente la transparencia legislativa y mejorar el acceso a la información, asegurando que los procesos y decisiones del Congreso sean plenamente accesibles y comprensibles para toda la ciudadanía.

Como medidas de corte administrativo, la Secretaría General propone la mejora de los contenidos del Portal de Transparencia (revisión y reorganización de los contenidos para mejorar su usabilidad y facilitar la navegación); la publicación sistemática de todas las respuestas a solicitudes de acceso a la información; el reforzamiento de la sección de consultas frecuentes en la página web para proporcionar respuestas claras y comprensibles a las dudas más comunes; la ampliación del Portal de Datos Abiertos y mejoras en la interfaz de usuario para conseguir que los datos sean más accesibles, útiles y reutilizables; la aprobación de una normativa sobre acceso a la documentación parlamentaria y régimen del Archivo del Congreso, que data actualmente de 1984, y una mayor transparencia en el manejo de datos personales (se publicará un inventario detallado de las actividades de tratamiento de los datos de carácter personal que lleva a cabo el Congreso, con información clara sobre los tipos de datos recopilados, los fines de su tratamiento, las medidas de seguridad para protegerlos y los plazos de su conservación).

Aunque la propuesta de plan de la Secretaría General parecía dejar en manos de los grupos parlamentarios y la Mesa la propuesta de medidas de naturaleza parlamentaria, también se moja a la hora de proponer dos muy concretas:

- Mejora de la transparencia en el procedimiento legislativo.

Se propone la elaboración y difusión de una guía detallada descriptiva de los pasos clave en la tramitación de iniciativas legislativas, incluyendo un enfoque especial en la documentación de las enmiendas transaccionales en las sesiones plenarias y de comisión (estas transaccionales se publicarán también, salvo que hubieran sido retiradas). Se analizará la posibilidad y ventajas de publicar en el portal de web de documentación hasta ahora publicada en la intranet de la cámara, como el orden del día ampliado de la sesión plenaria.

- Estudio de la publicación de los resultados nominales de las votaciones en las Comisiones.

Se propone realizar un estudio previo para hacer posible la publicación en la página web del Congreso de los resultados nominales de las votaciones realizadas en las Comisiones. Esta medida requiere una evaluación técnica para determinar su viabilidad a fin de com-

probar si los sistemas de información actuales aseguran la publicación de estos datos de manera eficiente y segura. Si no, se analizará la mejor tecnología disponible que pueda ser integrada en el sistema actual del Congreso.

- ***Eje de participación***

La finalidad de este eje es potenciar la participación ciudadana en los procesos legislativos y decisiones del Congreso utilizando herramientas digitales para facilitar un diálogo continuo y efectivo entre la ciudadanía y sus representantes.

Las medidas propuestas consisten en poner en marcha de la sede electrónica del Congreso de los Diputados; la organización del Open Parliament Day 2025 con el fin de liderar en las iniciativas de gobierno abierto a nivel mundial y reunir a legisladores, académicos y activistas de todo el mundo para discutir y promover la transparencia, la participación ciudadana y la innovación en los procesos legislativos, y el estudio y aplicación de lenguaje claro. Esta última medida tiene su concreción en las siguientes acciones concretas:

- Se dará la posibilidad de que los grupos parlamentarios y otros sujetos que pueden presentar iniciativas legislativas puedan elaborar un resumen breve y en lenguaje claro de su contenido, que se publicará en la página web de la cámara y podrá verse modificado en el curso de la tramitación.
- Se elaborarán y publicarán guías en lenguaje claro sobre el procedimiento legislativo para la ciudadanía.
- Se estudiará la adhesión a la Red Panhispánica de Lenguaje Claro impulsada por la Real Academia Española²².

- ***Eje de integridad y rendición de cuentas***

El objetivo es garantizar el cumplimiento total de las normativas de integridad y rendición de cuentas por todos los miembros y personal del Congreso, estableciendo un ambiente de transparencia y responsabilidad en todas las actividades parlamentarias.

Para su consecución se propone el desarrollo de una guía informativa sobre la publicidad de las agendas parlamentarias asegurando que los ciudadanos puedan tener acceso a información actualizada y detallada sobre las actividades y compromisos legislativos; la aprobación de un protocolo

²² <https://www.rae.es/la-institucion/red-panhispanica-de-lenguaje-claro-y-accesible>

para la gestión de obsequios recibidos por parlamentarios durante sus viajes institucionales en desarrollo del Código de Conducta (tipos de obsequios que pueden ser aceptados, procesos para su declaración y manejo, etc.) y la aprobación de la Norma Reguladora del Sistema Interno de Información en cumplimiento de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, que regula la protección de las personas que informan sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción, para gestionar de manera segura y confidencial las denuncias de infracciones, que permita un seguimiento efectivo sin comprometer la seguridad de los denunciantes.

- ***Eje de sensibilización y formación***

Finalmente, este eje se propone impulsar una mayor concienciación por parte de los actores parlamentarios en la necesidad de dar cumplimiento a las medidas puestas en marcha y difundir los conocimientos necesarios para mejorar el funcionamiento de los procedimientos legislativos. Para ello, se desarrollará un programa de formación dirigido a los diferentes colectivos que trabajan en el Congreso y que se compondrá de tres seminarios: uno de técnica legislativa para personal funcionario y personas que prestan sus servicios en los grupos parlamentarios; otro sobre procedimiento legislativo dirigido a los representantes de los medios de comunicación acreditados y, por último, otro de introducción para nuevos miembros de la cámara al inicio de cada legislatura.

Además, se desarrollarán campañas de sensibilización internas para garantizar que todo el personal comprenda los objetivos del Plan de Parlamento Abierto.

El Plan serviría de poco si no fuera acompañado de un sistema de gobernanza como la creación de una Comisión de Seguimiento integrada por parlamentarios y representantes de la administración parlamentaria, que tenga capacidad de decisión sobre la ejecución del Plan, y la designación de la persona que actuará como «enlace parlamentario» para coordinar el proceso con la OGP.

En cuanto a la evaluación y seguimiento, el Memorando de Participación Parlamentaria de la OGP requiere que los parlamentos incorporen un mecanismo de evaluación e informe. Los planes de acción parlamentarios de la OGP no son evaluados por el Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP, pero es requisito que las evaluaciones cumplan con los principios de transparencia y publicidad. Será la Secretaría General la responsable de preparar los informes de evaluación intermedio y final, que serán aprobados por la Comisión de Seguimiento y presentados a la Mesa de la cámara para su publicación posterior. Estos informes comprenderán una evaluación inicial, que debe enviarse a la Unidad de Apoyo de la OGP dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación del Plan de acción, una evaluación intermedia para verificar mediante indicadores de seguimiento el avance en el cumplimiento de los objetivos y acciones, y otro final que proporcionará conclusiones sobre los progresos alcanzados. Este

último incluirá recomendaciones para la formulación y comienzo del ciclo de planificación de un eventual II Plan de Parlamento Abierto.

3.1.2. *Propuestas de los grupos parlamentarios*

Tras la apertura por la Mesa de la Cámara de un plazo hasta el 28 de junio, para que los grupos parlamentarios presentasen sus aportaciones a la propuesta de Plan, se recibieron diferentes propuestas, algunas de ellas relacionadas con la gobernanza del Plan o el procedimiento de elaboración. Estos planes deben surgir de un proceso de cocreación con todo el ecosistema de actores involucrados en su puesta en marcha, en especial, con la sociedad civil. En la OGP este es un elemento clave, yo diría que imprescindible, que confiere mayor legitimidad a los planes y a las acciones comprometidas. En esta línea, alguna de las propuestas reivindica la creación de un espacio de innovación parlamentaria a modo de laboratorio, con una composición heterogénea que dé entrada en todo caso a sociedad civil, academia, sector privado y parlamentarios.

También son reiteradas las peticiones de mejora de la estructura del portal, de mayor visibilidad de determinados contenidos, de un esfuerzo para mejorar la reutilización (formatos) de la información, de uso de software libre (por ejemplo, de la sede electrónica), etc.

Un buen número de las propuestas aluden a esos aspectos administrativos a los que se refería la propuesta de Plan de la Secretaría General de la cámara. Son las que se inscriben en el ámbito de la mejora de la trazabilidad, búsqueda y acceso a las iniciativas que se tramitan en el Congreso. Se alega por un grupo parlamentario que el buscador ofrece una amplia relación de palabras clave que en nada ayuda a una búsqueda eficaz. También se pide habilitar accesos directos a determinados contenidos como el boletín oficial y el diario de sesiones dentro de la pestaña «actividad parlamentaria» de la página web.

Muy ligadas a estas peticiones está la propuesta de publicación de todas las actas que recojan los acuerdos adoptados por la Mesa, así como la de imprimir mayor agilidad en la publicación de los diarios de sesiones o más visibilidad a los dossieres de información relativos a cada iniciativa.

A medio camino entre las propuestas de corte administrativo y parlamentario o político está la mejora de la «huella legislativa» de cada iniciativa normativa con la incorporación de la información de todo tipo que genere la tramitación de cada una de ellas. Esta petición enlazaría con la publicidad de las aportaciones, documentos, contactos y reuniones con grupos de interés, lo que necesariamente debe pasar por una previa regulación de la transparencia en las relaciones institucionales, iniciativa *non nata* de la legislatura anterior²³.

²³ Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés: <https://www.hacienda.gob.es/SGT/NormativaDoctrina/proyectos/ley-transparencia-ley-nt8-11-22-1.pdf>

De abordarse esta propuesta, habría que definir qué se entiende por grupo de interés, qué tipo de acciones están sujetas a registro, la publicidad (o no) obligatoria de esos contactos, el eventual régimen sancionador en el caso de incumplimiento, etc., todo un régimen completo que exigiría, además, tramitación parlamentaria.

En la órbita de la rendición de cuentas se enmarcan aquellas propuestas que piden una mejora de la visualización de las proposiciones no de ley de impulso y orientación de la acción de gobierno, y no solo esto. Debería poderse conocer periódicamente el grado de ejecución y cumplimiento de todas ellas, lo que hace aconsejable contar con una herramienta tecnológica *ad hoc* que se alimente con información actualizada y suministrada por el gobierno.

En la faceta «integridad» se percibe una inquietud por el fortalecimiento de un régimen sancionador por incumplimiento de los deberes parlamentarios, no solo los relacionados con la falta de publicidad de los contactos con los grupos de interés, sino también los relativos a la revelación de datos o el falseamiento de los que deban obrar en las declaraciones de intereses. A este respecto, uno de los grupos reclama el mantenimiento de la publicación de declaraciones patrimoniales y de actividades de los diputados que han dejado de serlo.

Las propuestas con mayor peso son aquellas que exigen, al mismo tiempo, reformas de mayor calado y, por ello, una intervención necesaria del Parlamento. En esta categoría se enmarca la reforma de la Comisión de Peticiones, no solo en cuanto a garantizar suficiencia de medios para su funcionamiento, sino también y sobre todo en cuanto a la posibilidad de presentación de peticiones por medios electrónicos. Permitir la comparecencia del petionario ante la Comisión permitiría materializar una mayor participación de la sociedad en los trabajos parlamentarios, así como la publicación de las peticiones y las respuestas dadas para hacer posible un mejor seguimiento y rendición de cuentas de las presentadas.

Encima de la mesa está también la creación de «convenciones ciudadanas», grupos de personas elegidas aleatoriamente que puedan efectuar recomendaciones al Pleno o a Comisiones sobre ámbitos concretos. Existen ya experiencias similares en modelos comparados y permitiría un diálogo parlamento-sociedad donde la desinformación y la polarización pueden contrarrestarse o minimizarse en mayor medida.

Otro último paquete de propuestas recae sobre la iniciativa legislativa popular y algunos de los aspectos que forman parte de su régimen jurídico. Desde flexibilizar su admisión, permitiendo su presentación sin firma digital sirviéndose de procedimientos alternativos de autenticación, hasta permitir el no decaimiento de estas iniciativas al disolverse las Cortes o que no se requiera el trámite de su toma en consideración, pasando por la posibilidad de que la comisión promotora pueda comparecer en sede parlamentaria para su defensa o se amplíen las materias sobre las que puede versar este tipo de iniciativa.

Veremos en pocos meses cómo toman forma estas propuestas en lo que será con toda seguridad el I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados.

3.2. Parlamento Abierto en el mundo

Como decíamos en el epígrafe anterior, las reformas proyectadas por nuestro Congreso distan mucho del estado actual de avance de aquellos a los que queremos parecernos. Ocurre algo similar a lo que en 2013 nos sucedía con la LTAIBG: era nuestra primera ley horizontal sobre transparencia y estábamos de enhorabuena, pero también éramos conscientes de que estábamos marcando compromisos ya superados por países de nuestro entorno desde hacía décadas. Estos procesos que comportan un cambio cultural exigen tiempo, son necesariamente largos, en cuanto demandan cambios profundos de paradigmas, de formas de entender la *res publica* y la relación de los poderes públicos con la ciudadanía. Desde esta perspectiva, hay que entender un cierto conservadurismo en las medidas propuestas, aunque existen suficientes modelos en otros países como para poder aprender de experiencias exitosas.

Merecen una lectura detenida la obra de Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, que han glosado y sistematizado buena parte de estas buenas prácticas en Parlamento Abierto²⁴, o los trabajos elaborados por ParlAmericas²⁵. Esta última organización, surgida en 2012 como heredera del Foro Interparlamentario de las Américas, es una red parlamentaria independiente integrada por los parlamentos nacionales de los 35 estados americanos y del Caribe. Dispone de una estupenda herramienta de visualización de compromisos de parlamento abierto tipo semáforo²⁶ donde se puede comparar, descargar y hacer un seguimiento del progreso en los compromisos adoptados por cada uno de los parlamentos que forman parte de la organización. En esta aplicación pueden filtrarse los compromisos por diferentes pilares (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, ética y probidad y planificación estratégica), país o estado de progreso (logrado, en proceso o parcialmente logrado, iniciado pero no logrado y no iniciado). Se puede descargar la información en diferentes formatos, aunque de momento ninguno reutilizable.

Otra organización remarcable en este ámbito es la Open Parliament eNetwork de la OGP, lanzada formalmente en marzo de 2018 y conocida con la marca «OPeN», que apoya las iniciativas de parlamento abierto no solo dentro de la OGP. Trabaja en 54 países, aunque solo 17 de ellos tienen un plan de Parlamento Abierto (algunos parlamentos, aun no teniendo plan propio, tienen

²⁴ *Ob. cit.* El Parlamento Abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas...

²⁵ Caja de herramientas de transparencia legislativa. Conceptos, instrumentos de trabajo y buenas prácticas. 2020.

²⁶ <https://parlamerica.org/herramienta-de-compromisos-de-parlamento-abierto/?lang=es>

compromisos dentro de su respectivo Plan de Acción nacional). Está integrada por diferentes organizaciones que trabajan a nivel mundial por hacer de los parlamentos instituciones más transparentes, responsables y participativas²⁷.

Otra de las organizaciones reseñables es IPEN, la Red Internacional de Participación Parlamentaria, que reúne a más de 400 académicos, funcionarios parlamentarios y representantes del tercer sector de 70 países del mundo, que trabajan para promover la colaboración y alentar el intercambio de conocimientos en torno a los parlamentos y la participación pública. Fundada en 2020 como una colaboración entre el Centro de Política Democrática de la Universidad de Leeds y el Servicio de la Cámara de los Comunes del Reino Unido. Es co-anfitriona de la Unión Interparlamentaria desde 2022.

Reciente es también el proyecto LATINNO, primera base de datos completa y sistemática sobre las nuevas formas de participación ciudadana que se están desarrollando en América Latina, las llamadas innovaciones democráticas. Recolecta datos sobre la evolución de las innovaciones democráticas en 18 países de América Latina entre 1990 y 2020. Los datos son analizados en base a 43 variables que capturan el contexto, el diseño institucional y el impacto de cada innovación. Junto con los datos cuantitativos, se reúne y evalúa información cualitativa de cada caso. LATINNO no es solamente una base de datos. Es un proyecto de investigación que produce conocimiento nuevo y comparativo sobre innovaciones democráticas y participación ciudadana en América Latina. Está coordinado por personal del Departamento de Democracia y Democratización del WZB Berlin Social Science Center y cuenta con financiación de la Open Society Foundations²⁸.

La producción científica y documental de estas organizaciones aporta un volumen de recursos bibliográficos de calidad para conocer el pulso de la apertura parlamentaria en el mundo. Tanto los países latinoamericanos como los de la órbita anglosajona ofrecen abundantes ejemplos de cómo incorporar buenas prácticas al funcionamiento y organización de nuestros parlamentos. La gama de buenas prácticas es muy diversa y atiende a las especiales características de cada país y cámara parlamentaria. Sin duda, la tecnología es uno de los factores clave en el desarrollo de estos procesos con el apoyo de software y apps móviles, sin perder de vista aquellos sistemas donde el acercamiento a los poderes legislativos debe efectuarse en espacios físicos debido al bajo o precario estado de desarrollo digital. Entre los proyectos destacables, cobran especial importancia los tutoriales o las guías para comprender mejor el funcionamiento del parlamento, sus procesos y actividad legislativa, o el uso de las redes sociales para acercar las instituciones a las generaciones más jóvenes.

²⁷ Directorio Legislativo, Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, Instituto Nacional Democrata, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, ParlAméricas, Fundación Westminster para la Democracia e Interpares.

²⁸ <https://latinno.wzb.eu/es/>

Otras experiencias tratan de fomentar las audiencias y debates públicos, la creación de foros de opinión y propuestas, el apoyo de iniciativas en plataformas digitales, etc. En muchos parlamentos aún sigue echándose de menos información suficiente para llevar a cabo una auditoría y rendición de cuentas suficientes sobre las asignaciones parlamentarias y los gastos de los miembros del parlamento (por ejemplo, viáticos), generando una sensación de que sobre dichos fondos no puede existir escrutinio social alguno.

A riesgo de ofrecer una muestra poco representativa, y por ello insistimos en la consulta de las páginas y documentos mencionados en este trabajo, merece la pena citar la investigación «Connecting to Congress», continuación del proyecto Congreso 3.0, un innovador experimento estadounidense de varios años que implicó una metodología científica que trata de demostrar que la participación deliberativa conecta mejor a los electores y a los legisladores. Los eventos deliberativos ofrecen a los legisladores la oportunidad de llegar más allá de los «sospechosos habituales». De hecho, atraieron especialmente a ciudadanos que tienden a no seguir la política o que están desencantados con el sistema. Los eventos deliberativos utilizan materiales de referencia no partidistas e imparciales, lo que ayuda a que los participantes puedan ir más allá de los puntos de discusión y los argumentos simplistas y avanzar hacia una discusión exhaustiva e informada. Los participantes encuestados cuatro meses después del evento deliberativo tenían un 10 % más de probabilidades de votar por el representante que interactuó con ellos de esta manera.

La plataforma de peticiones electrónicas del Parlamento británico es otra experiencia de referencia. Es una manera sencilla de hacerse oír ante la Cámara de los Comunes y presionar para que el Gobierno tome medidas. La petición debe contar con el apoyo de al menos seis personas antes de que se publique en el sitio de peticiones para que otras personas la firmen. La Comisión de Peticiones puede solicitar más información por escrito o en persona a los peticionarios, al gobierno o a otras personas u organizaciones relevantes, dirigirse al gobierno o a otro organismo público para presionar para que se tome acción sobre una petición, pedir a otra comisión parlamentaria que examine el tema planteado o, directamente, presentar peticiones para debate en el Parlamento.

Brasil cataliza importantes experiencias de e-democracia en su Cámara de Diputados. Son particularmente interesantes tres modalidades: las audiencias interactivas, en las que los ciudadanos pueden seguir en vivo las audiencias públicas de los comités y participar enviando preguntas (de 2016 a 2022 se realizaron 2.274 audiencias interactivas, con 18.655 participantes, 54.682 mensajes y 16.519 preguntas); wikilegis, que permite a los ciudadanos dar su opinión sobre extractos de propuestas legislativas (de 2016 a 2022, 9 propuestas legislativas fueron presentadas por diputados para recibir sugerencias de la ciudadanía —hubo 665 participantes, 802 opiniones y 7.106 votos en opiniones—; y la agenda participativa, en la que los ciudadanos pueden ayudar a la Cámara de Diputados a priorizar qué propuestas deberían incluirse en la agenda de votación del Pleno.

Paraguay con su experiencia de Parlamento 2030, el impulso del proyecto de open data en el parlamento estonio o el foro bianual con sociedad civil del Parlamento de Sierra Leona, son solo una pequeña muestra de los avances que en este terreno se están produciendo a distinta escala en todo el mundo. Esperemos que España con este I Plan de Parlamento Abierto se una pronto a este elenco de instituciones que ya han decidido dar pasos más firmes hacia un nuevo concepto de parlamentarismo abierto.

IV. CONCLUSIONES

La tecnología aplicada a la información está suponiendo una oportunidad, pero también un reto, para la apertura de los poderes públicos hacia la ciudadanía. Y de esta onda expansiva no pueden quedar al margen los parlamentos. El impulso del gobierno abierto, centrado especialmente en el escrutinio de la actividad de los ejecutivos y de las administraciones que dirigen, hizo que durante los primeros años de despliegue de estas políticas la mirada no se centrase, en buena medida, en la actividad de los legisladores.

Ha sido más recientemente, con el incremento de la actividad parlamentaria y su creciente complejidad, tanto en lo que atañe a la producción normativa como al control político de la acción de gobierno, cuando la necesidad de acceder a la información ha cobrado un nuevo protagonismo. Es ahora cuando se plantea la necesidad de que las instituciones parlamentarias asuman un nuevo rol en sus relaciones con la sociedad civil, desde una perspectiva no tanto formal, que, en parte, también debe serlo, sino esencialmente articulando nuevos canales de comunicación y de diálogo que atemperen la rigidez y el hermetismo que han caracterizado a buena parte de estas instituciones durante largo tiempo. Es el momento del Parlamento Abierto en el que se impondrán nuevos modos, otros lenguajes, que apenas empezamos a ensayar.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Aranda Álvarez, Elviro (2017). «Parlamento Abierto»: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111.
- Blanes Climent, Miguel Ángel (2017). Comentario al artículo 24. Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, dirigida por Antonio Troncoso Reigada. Civitas.
- Fernández Ramos, Severiano. (2023). El acceso a la información sobre la actividad de los parlamentos. En *Dossier: Una década de ley de transparencia*

- en España. Coordinado por Joaquín Meseguer Yebra y Francisco Delgado Morales. Aranzadi.
- Fernández Salmerón, Manuel (2014). Procedimiento administrativo e información del sector público. Capítulo de *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, coordinada por Valero Torrijos, Julián y Fernández Salmerón, Manuel (coords.). Editorial Aranzadi, Cizur Menor.
- Gonzalo Rozas, Miguel Ángel (2023). Transparencia parlamentaria. En *Dossier: Una década de ley de transparencia en España*. Coordinado por Joaquín Meseguer Yebra y Francisco Delgado Morales. Aranzadi.
- López Hernández, Francisco Javier (2024). Indicadores de parlamento abierto en las asambleas regionales de los estados de la Unión Europea. *Legebiltzarreko Aldizkaria –LEGAL– Revista del Parlamento Vasco*, 5.
- Luna Pla, Issa y Puente Martínez, Khemvirg (2021). *Buenas prácticas de Parlamento abierto y transparencia legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Palomar Olmeda, Alberto (2014). El control judicial de las decisiones en materia de transparencia administrativa. Capítulo de *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, coordinada por Valero Torrijos, Julián y Fernández Salmerón, Manuel (coords.). Editorial Aranzadi, Cizur Menor.
- Puente Martínez, Khemvirg y Luna Pla, Issa (coords.) (2019). *Observatorio de transparencia legislativa y parlamento abierto*, México, INAI-UNAM.
- Rubio Núñez, Rafael y Vela Navarro-Rubio, Ricardo (2017). El Parlamento Abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria. *Colección Monografías, núm. 12. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*.
- Sánchez Morón, Miguel (2014). Nuevas garantías de Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*, núm. 194.
- Santos Domínguez, Adela Beatriz (2022). Recensión de la obra *Buenas prácticas de Parlamento abierto y transparencia legislativa* de Issa Luna Pla y Khemvirg Puente Martínez. *Foro Internacional (FI)*, LXII, núm. 2, cuaderno 248.
- Tudela Aranda, José (2020). De la publicidad a la permeabilidad: transparencia, publicidad y derecho a la información en el nuevo parlamento. Un esbozo de crítica del parlamento abierto. Capítulo de la obra *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Volumen III Instituciones políticas y Democracia. Dirigida por Antonio Pérez Miras, Germán M. Teruel Lozano, Edoardo C. Raffiotta y María Pia Iadicicco, y coordinada por Ángel Aday Jiménez Alemán. BOE y Centro de Estudios Políticos Constitucionales. Madrid.

Recurso de apelación contencioso-administrativo, segunda instancia y tutela efectiva

Contentious-administrative appeal, second instance and effective protection

Fecha de recepción: 29/10/2024

Fecha de aceptación: 26/11/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: APELACIÓN Y SEGUNDA INSTANCIA.—II. CONCEPTO, CARACTERES GENERALES Y FINALIDAD.—III. LEGITIMACIÓN: LA EXIGENCIA DE UN GRAVAMEN LEGITIMADOR.—IV. OBJETO.—4.1. Sentencias.—4.1.1. Regla general.—4.1.2. Excepciones.—4.1.3. Excepciones a las excepciones.—4.1.3.1. Sentencias que declaran la inadmisión del recurso en los asuntos contemplados en la letra a), esto es, aquellos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros.—4.1.3.2. Sentencias dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona.—4.1.3.3. Sentencias que resuelven litigios entre Administraciones Públicas.—4.1.3.4. Sentencias que resuelven impugnaciones indirectas de disposiciones generales.—4.1.3.5. Sentencias que, con independencia de la cuantía del procedimiento, sean susceptibles de extensión de efectos.—V. PROCEDIMIENTO ANTE EL JUZGADO A QUO.—5.1. Plazo y lugar de presentación.—5.2. Interposición del recurso.—5.2.1. Contenido del escrito de interposición.—5.2.1.1. El escrito deberá contener una crítica a la sentencia. Aplicación del principio *pro actione*.—5.2.1.2. La crítica a la sentencia deberá referirse a las afirmaciones de hecho y a las afirmaciones de derecho.—5.2.1.3. Revisión de la valoración de la prueba.—5.2.1.4. El proceso en apelación implica un nuevo juicio en el que no podrán dilucidarse cuestiones nuevas (*Apellatione pendente nihil innovetur*).—5.3. Admisión del recurso.—5.4. Recurso de queja contra la decisión de inadmisión del recurso de apelación.—5.5. Oposición.—VI. PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL AD QUEM.—VII. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.—7.1. Terminación normal.—7.1.1. Inadmisión.—7.1.2. Desestimación.—7.1.3. Estimación.—7.2. Terminación anormal.—VIII. FINAL.—IX. BIBLIOGRAFÍA.

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid. <https://orcid.org/0000-0003-4348-3703>

RESUMEN

El objetivo de este trabajo consiste en el análisis de la regulación del recurso de apelación contencioso-administrativo y su interpretación y aplicación por los tribunales nacionales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde la perspectiva de los derechos y garantías de los ciudadanos relativos al proceso equitativo.

PALABRAS CLAVE: Recurso de apelación contencioso-administrativo, derechos fundamentales, garantías procesales.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyse the regulation of the contentious-administrative appeal and its interpretation and application by the national courts and the European Court of Human Rights from the perspective of the rights and guarantees of citizens relating to a fair trial.

KEYWORDS: Contentious-Administrative Appeal, Fundamental rights, procedural guarantees.

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: APELACIÓN Y SEGUNDA INSTANCIA

La Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, «LJCA 1998» o, simplemente «LJCA»), introdujo un recurso de apelación limitado contra las decisiones de los nuevos juzgados unipersonales. Si bien la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 contemplaba igualmente el recurso de apelación contra las sentencias de las audiencias territoriales, la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal lo derogó, rescatándose, como he indicado, años después con la LJCA 1998.

En este artículo expondré los diferentes aspectos que integran el régimen jurídico de este instrumento de impugnación desde la perspectiva de los derechos y garantías relacionados con la equidad del proceso.

Ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos ni la Constitución Española de 1978 exigen la previsión de tribunales de apelación o de casación en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, una vez que el legislador contempla mecanismos de impugnación en segunda instancia, serán exigibles las garantías procesales que prevé el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, también «el Convenio» o «CEDH») y el artículo 24 de la Constitución española de 1978 relativas a la tutela judicial efectiva en el seno de un proceso justo, así como el derecho a un recurso efectivo, como reconocen los artículos 13 CEDH y 53 CE 1978. En esta línea cabe citar, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en

adelante, también «el TEDH») recaídas en los casos *Delcourt c. Bélgica*, de 17 de enero de 1970; *Arribas Antón c. España*, de 20 de enero de 2015; *Zubac c. Croacia*, de 5 de abril de 2018; *Gil Sanjuán c. España*, de 26 de mayo de 2020; *Olivares Zúñiga c. España*, de 15 de diciembre de 2022; *Grosam c. la República Checa*, de 1 de junio de 2023; *Merkulov c. Ucrania*, de 20 de junio de 2024; *Meli and Swinkels Family Brewers N.V. c. Albania*, de 16 de julio de 2024; *Klymukh y Otros c. Ucrania*, de 10 de octubre de 2024.

En el orden penal, la Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales (art. 846 ter), instaura la generalización de la doble instancia. Cristaliza así en el orden interno las exigencias que impone desde el plano internacional el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce sin ningún género de duda que «Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley». Asimismo, el artículo 2 del Protocolo núm. 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos garantiza el derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal desde una perspectiva positiva y negativa. En efecto, el párrafo 1, contempla positivamente el derecho en los siguientes términos:

«Toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal tendrá derecho a que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por una jurisdicción superior. El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los cuales pueda ser ejercitado, se regularán por ley».

Seguidamente, en el párrafo 2.º, establece una serie de excepciones a la regla general:

«Este derecho podrá ser objeto de excepciones en caso de infracciones de menor gravedad según las defina la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto tribunal o haya sido declarado culpable y condenado al resolverse un recurso contra su absolución».

Con carácter general, el reconocimiento de la doble instancia penal no es extensible al orden contencioso-administrativo. Sin embargo, cabe matizar los casos en los que se da el fenómeno de la huida del derecho penal al derecho administrativo. Habrá que indagar en la naturaleza de la cuestión suscitada, más allá de la clasificación o consideración formal en el ordenamiento, de tal manera que si nos encontramos ante una cuestión de naturaleza —o materialmente— penal, deberá reconocerse el derecho a recurrir en segunda instancia, mediante los recursos que contemple el ordenamiento, bien el recurso de apelación, bien el recurso de casación, en función de lo establecido en la LJCA, aunque en realidad el recurso de casación, en línea con la doc-

trina mayoritaria, no puede considerarse una segunda instancia en sentido estricto (Coscolluela, 2024). El este orden de consideraciones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto *Saqueti Iglesias c. España*, de 30 de junio de 2020, habrá considerado que la multa de alrededor de 150.000 euros impuesta al demandante en virtud de la legislación administrativa de blanqueo de capitales tiene naturaleza penal por su carácter represivo y disuasorio y por su gravedad, por lo que debió llevar aparejado el conjunto de garantías procesales previstas al efecto, como el derecho a un doble grado de jurisdicción. El TEDH ofrece así una solución justa más allá de lo que dice la ley formal interna.

Habida cuenta del carácter limitado de las resoluciones recurribles en apelación, por razón de la cuantía —fijada en los 30.000 euros— y por razón de la materia, como veremos, y del carácter extraordinario del recurso de casación, la doctrina plantea la conveniencia de la generalización de la segunda instancia, del reconocimiento del derecho a obtener una segunda resolución fundada sobre el fondo por un tribunal superior (Casado, L., 2019; Cobreros, E., 2020; Fernández, T.R., 2018; Lozano, B., 2020; Soldevilla, 2020), salvo en asuntos de escasa importancia cualitativa o económica (Díez-Picazo, 2019), siempre que la demanda sea admisible en base a los requisitos que establezca la Ley.

En cualquier caso, la legislación administrativa española, históricamente, ha contemplado las restricciones en el acceso a la apelación, como la referida a la cuantía, como también lo hacen los ordenamientos comparados de nuestro entorno en los recursos de segunda instancia. Se entiende que constituyen instrumentos que contribuyen al buen funcionamiento de la administración de justicia. Sin embargo, ello no debería impedir el acceso a la jurisdicción a asuntos cualitativamente relevantes, en garantía de un equilibrio más equitativo entre el principio de economía procesal y el derecho a la tutela judicial efectiva.

La regulación de la apelación contenida en la LJCA es parca y escueta. Por ello, hay que acudir, con carácter supletorio, en virtud de la DF 1.ª LJCA, a la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil para conocer, por ejemplo, la definición del recurso (art. 456 LEC) y de la previsión del derecho a recurrir (art. 448 LEC), el desistimiento del recurso (art. 450 LEC), el contenido de la sentencia (art. 465 LEC), el régimen jurídico del recurso de queja (arts. 494 y 495 LEC), el contenido de la sentencia estimatoria (art. 465.5), entre otros. Supletoriedad que no podrá prescindir de los principios generales del Derecho Administrativo cuya consideración es obligada al aplicar la LEC a las características peculiares del proceso contencioso-administrativo (Martínez de Pisón, 1998). Además, hay que tener en cuenta la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que se aplica con carácter común a todos los órdenes jurisdiccionales.

II. CONCEPTO, CARACTERES GENERALES Y FINALIDAD

El recurso de apelación cabe contra ciertos autos y sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo. Resolverán las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en el primer caso y la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el segundo caso. Por ello, decimos que el recurso de apelación es devolutivo ya que conoce de él un tribunal superior al que dictó la sentencia que se recurre¹. El recurso de apelación constituye el supuesto ordinario de impugnación en distinta instancia. El recurso será decidido no por el mismo órgano de la jerarquía judicial, sino por el grado superior (González Pérez, 2016). El recurso de apelación supone una oportunidad para la rectificación de los posibles errores cometidos por órganos jurisdiccionales unipersonales, confiándose al carácter colegiado del órgano superior en la estructura judicial, la depuración del resultado del proceso de instancia o quizá una nueva solución al caso.

El recurso de apelación es un recurso ordinario. Los motivos sobre los que cabe su interposición son ilimitados, por lo que podrá alegarse cualquier infracción procesal o de fondo, siempre que el recurrente haya sufrido un perjuicio. Se trata de un carácter que lo diferencia de los recursos extraordinarios como, por ejemplo, el recurso de casación estatal, que debe fundamentarse en la «infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora», y justificarse, con especial referencia al caso, su interés casacional [art. 89.2.f) LJCA], entre otros requisitos tasados.

Como consecuencia de su carácter ordinario, decimos que tiene un carácter plenario. Se trata de una segunda instancia (Santamaría, 2010, pp. 829-839). Como el recurso puede fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico que considere el apelante ya que no está limitado a motivos concretos y específicos, podrá plantearse una revisión total del asunto en cuanto al fondo. El tribunal superior podrá realizar una revisión de la totalidad del asunto de fondo, en cuanto a los hechos y los fundamentos jurídicos. Podrá confirmar la resolución impugnada, revocarla o resolver de manera diferente, sin otros límites que los referidos al ámbito de la resolución impugnada, el ámbito de la pretensión impugnatoria y los términos del debate desarrollado en primera instancia (Fernández, 2016, p. 543). Así, el artículo 456.1 LEC dispone que «En virtud del recurso de apelación podrá perseguirse, con arreglo a los fundamentos de hecho y de derecho de las pretensiones formuladas ante el tribunal de primera instancia, que se revoque un

¹ Son también recursos devolutivos el recurso de queja, el recurso de casación y el recurso de revisión. Los recursos no devolutivos son aquellos que se interponen ante el mismo órgano. Algunos autores los denominan *remedios*. Es el caso del recurso de reposición (Sala; Xiol; Fernández, 2013, p. 561).

auto o sentencia y que, en su lugar, se dicte otro u otra favorable al recurrente, mediante nuevo examen de las actuaciones llevadas a cabo ante aquel tribunal y conforme a la prueba que, en los casos previstos en esta Ley, se practique ante el tribunal de apelación».

La doctrina distingue dos modelos teóricos de apelación: la apelación limitada y la apelación plena. En la apelación limitada, el tribunal revisor decide el caso en base al material considerado en dicha instancia. Solo excepcionalmente se admitirán nuevas pruebas. En virtud de la apelación plena el tribunal superior revisa el caso decidido en la instancia empleando no solo el material que se tuvo en consideración en dicha instancia, sino que también valora los hechos alegados y las pruebas practicadas en la segunda instancia, siempre en el marco del debate del proceso delimitado en la primera instancia. La apelación contencioso-administrativa española ofrece rasgos de ambos modelos ya que, si bien debe fundamentarse en un escrito razonado que justifique la contrariedad a derecho de la sentencia de instancia, sin que baste repetir las alegaciones planteadas en la instancia, no solo implica una revisión del caso en base al material ofrecido en la misma instancia, sino que permite la práctica de pruebas referidas a hechos acontecidos con posterioridad a la sentencia de instancia, de relevancia para la solución del caso (460.2.3.^a LEC), y además resuelve la cuestión litigiosa.

El recurso de apelación no tendrá como finalidad sentar doctrina, sino confirmar o revocar la sentencia recurrida (SSTS 7111/1986, de 16 de diciembre; y 14632/2986, de 16 de diciembre), o bien resolver el caso de manera diferente. Ello no impide, a mi juicio, que sirva como un instrumento por el que los tribunales superiores unifican la interpretación de la ley realizada por los tribunales inferiores orientando así los casos futuros. Y, de hecho, las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo desde la LJCA de 1956 hasta la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal pueden considerarse jurisprudencia, en base a los artículos 153 CE y 1 CC, que otorgan rango jurisprudencial a las sentencias y decisiones dictadas por el TS, sin limitar a la casación. Constituye, por tanto, una herramienta al servicio de los tribunales inferiores frente a la dispersión en la interpretación el ordenamiento jurídico, lo que contribuye a la mejora en el funcionamiento de la Jurisdicción.

El recurso de apelación tampoco tendrá como finalidad la reproducción de la demanda ni la oposición a la misma, sino «una pretensión impugnatoria, dentro de cuyos límites debe resolverse el recurso» (SSTS 18598/1993, rec. apelación 11239/1990; y 11624/1993, ambas de 27 de octubre). Con la apelación se pretenderá, por tanto, la revocación de la resolución de instancia por otra conforme a las pretensiones del recurrente. El tribunal de apelación, en cualquier caso, no podrá ignorar cuestiones sustanciales planteadas en la instancia, aunque el apelado no las invoque expresamente en su escrito de oposición, por lo que deberá resolver todas las cuestiones objeto de debate. Y es que la labor de un tribunal de segunda instancia no podrá prescindir

del objeto del litigio en los términos que deriva no solo de las pretensiones de las partes, sino que también de la actuación administrativa impugnada y de lo acontecido en la instancia, como decía. El TEDH así lo ha dicho en las *SSTEDH Ruiz Torija c. España*, de 9 de diciembre de 1994, parágrafo 30; *Hiro Balani c. España*, de 9 de diciembre de 1994, parágrafo 28; *Moreira Ferreira c. Portugal* núm. 2, de 1 de julio de 2017; *Korkut y Amnistía Internacional Turquía c. Turquía*, de 9 de mayo de 2023, parágrafo 50. El TS también ha puntualizado que el tribunal de apelación deberá resolver de conformidad con las pretensiones alegadas en la instancia, aunque no se hayan reproducido expresamente en apelación. Se trata de una cuestión de lógica jurídica, como razonadamente apunta en su sentencia 1662/2024, de 21 de octubre, rec. casación 7491/2022, FJ 5.º:

«Habitualmente, cuando quien interpone un recurso contencioso-administrativo no ve satisfecha en la sentencia que lo resuelve la pretensión ejercitada, interpone el correspondiente recurso de apelación; y lo hace con la finalidad de que una nueva sentencia, esta vez en sede de apelación, revoque la anterior y, en consecuencia, acoja y estime la pretensión que ejercitó originariamente.

Por ello, cuando el recurso de apelación haya sido estimado, exigir que se haya reiterado literal y explícitamente en el escrito de apelación la pretensión originariamente formulada en la instancia so pena de desestimar ésta, sin más, puede no ser una solución respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva por imponer un rigor formal injustificado e innecesario.

Y así ocurre cuando la parte recurrente solicita en su escrito la estimación del recurso de apelación, la revocación de la sentencia apelada y que se acuerde conforme a lo interesado «con cuanto demás proceda» (o una fórmula similar), en la medida en que la utilización de esos términos revela la clara intención de la recurrente de continuar sosteniendo la pretensión originariamente formulada, cuya satisfacción persigue, obviamente, a través del éxito del recurso de apelación.

Por tanto, cuando el escrito se formula en los términos indicados, sería contrario a la lógica jurídica y no respetuoso con el derecho a la tutela judicial efectiva rechazar en sede de apelación, sin más, la pretensión originaria sostenida en la primera instancia jurisdiccional, conclusión que se ve reforzada por el dato de que ningún precepto de la LJCA o de la LEC autoriza a defender el referido rechazo en esas circunstancias.

Cierto es que puede presentarse en la práctica una variada casuística, por lo que habrán de tomarse en la debida consideración las circunstancias concurrentes en cada caso. Pero, incluso, cuando se presente un supuesto dudoso, no será procedente que el tribunal de apelación rechace de plano la pretensión originariamente formulada, por ser esta solución manifiestamente desproporcionada, sino que, en tal caso, deberá dar a la parte recurrente la oportunidad de subsanar el defecto formal en que hubiera podido incurrir al formular su escrito de apelación».

III. LEGITIMACIÓN: LA EXIGENCIA DE UN GRAVAMEN LEGITIMADOR

Según el artículo 82 LJCA, «El recurso de apelación podrá interponerse por quienes, según esta Ley, se hallen legitimados como parte demandante o demandada».

Este precepto no identifica necesariamente a los apelantes con las partes en el proceso de instancia, como sí ocurre en la casación², con lo que permite la apelación a quienes gocen de legitimación procesal.

Tendrá **legitimación activa** quien haya sufrido un perjuicio o un gravamen en su patrimonio jurídico en el proceso de instancia. Por tanto, debe concurrir el «gravamen legitimador» al que se refiere la jurisprudencia³ y que ha sido asumido en el artículo 448.1 LEC, según el cual: «Contra las resoluciones de los Tribunales y Letrados de la Administración de Justicia que les afecten desfavorablemente, las partes podrán interponer los recursos previstos en la ley». Por ello, las partes demandadas (art. 21 LJCA⁴) y los terceros afectados, como los mencionados en el artículo 108.3 LJCA (terceros adquirentes de buena fe), también tendrán legitimación. Ello es una consecuencia del derecho fundamental de defensa procesal de los derechos e intereses legítimos.

Aunque, como regla general, se exige el gravamen legitimador, el favorecido por la sentencia podrá recurrir igualmente si, aun siendo estimatorio el fallo de la sentencia, su fundamentación jurídica ocasiona al recurrente un gravamen real, actual y directo en su esfera personal y patrimonial (Bouazza, 2021, p. 169). Así, cabe citar el ATS 6479/2019, de 5 de junio, rec. queja (casación) 124/2019. Sin embargo, se trata de una línea que no podrá adoptarse como cuestión de principio y habrá que analizar las circunstancias concretas que se den en cada asunto. En cualquier caso, no tendrá legitimación quien encuentre en la resolución judicial una satisfacción íntegra de sus pretensiones. En mi opinión tampoco cabría considerar que concurre el gravamen legitimador en los casos en los que el interesado obtiene un fallo favorable, aunque los razonamientos no coincidan con las pretensiones formuladas en la fundamentación de su recurso, siempre que no le depare ningún perjuicio.

Por lo demás, el artículo 82 LJCA hace referencia únicamente a la legitimación activa, eludiendo la referencia a la legitimación pasiva, como si lo diera por sentado. Tendrá **legitimación pasiva** la parte que venció una vez interpuesto el recurso de apelación por la parte que perdió, lo que no sig-

² Según el artículo 89.1 LJCA: «El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido».

³ Véase, por ejemplo, la STS 2743/1979, de 26 de septiembre, rec. apelación 501/1979; la STSJ Madrid 11574/2003, de 21 de julio, rec. 175/2002; y las SSTSJ Andalucía 7610/2016, de 20 de abril, rec. 299/2014; 7168/2017, de 26 de abril, rec. 449/2015.

⁴ La LJCA integra a los codemandados y coadyuvantes en el concepto de parte demandada, por lo que acoge la evolución jurisprudencial que los reconoció como partes principales.

nifica que esté obligada a ejercitar su derecho de defensa. Asimismo, tendrá legitimación pasiva cualquier persona que esté interesada en mantener los efectos de la resolución de instancia.

La parte vencedora y perdedora en la instancia tendrán legitimación activa y pasiva en el caso de que el proceso de instancia implique la estimación parcial de las pretensiones. De ahí que el precepto estudiado subraye que «El recurso de apelación podrá interponerse por quienes, (...), se hallen legitimados como parte demandante o demandada».

IV. OBJETO

La LJCA establece un régimen jurídico diferenciado para el recurso de apelación contra autos (art. 80) y el recurso de apelación contra sentencias (arts. 81-85), lo que contrasta con la regulación unificada de la apelación en la LEC.

Mientras que el recurso de apelación contra autos no tiene efectos suspensivos, el recurso de apelación contra sentencias sí lo tiene, bien que se contempla la ejecución provisional de la sentencia.

La apelación contra autos, a diferencia de la apelación contra sentencias, normalmente resolverá cuestiones de índole formal. No decide la cuestión litigiosa. El recurso contra autos tiene como finalidad principal dar solución a errores propios de resoluciones interlocutorias que pueden ocasionar perjuicios irreparables o afectar al derecho a la tutela judicial efectiva. Se trata de decisiones sobre acceso a la jurisdicción, medidas cautelares o ejecución de sentencias. La apelación contra sentencias, sin embargo, tiene un ámbito mucho más amplio. Entrará a resolver sobre el fondo del asunto, a partir de la revisión de la adecuación a derecho a la sentencia dictada en la instancia.

Me centraré en la exposición de la apelación contra sentencias.

4.1. Sentencias

Como he adelantado más arriba, los artículos 81 a 85 LJCA regulan el recurso de apelación contra sentencias. El artículo 81 LJCA comenzará indicando las sentencias que son susceptibles de apelación, las excepciones a la regla general y las excepciones a las excepciones. Veamos con más detenimiento el contenido del precepto.

4.1.1. Regla general

En primer lugar, el artículo 81.1 LJCA establece que son recurribles en apelación las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo y las de los juzgados centrales de lo contencioso.

4.1.2. Excepciones

A continuación, establece un límite de carácter formal y otro de carácter sustantivo.

En cuanto al **límite formal**, según el artículo 81.1.a) se excluyen de la apelación los asuntos de menor entidad cuantitativa, en concreto, los de cuantía igual o inferior a 30.000 euros, esto es, «aquellos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros», por lo que debemos entender que serán apelables las sentencias de cuantía igual o superior a 30.0001 euros. Debe subrayarse que este apartado fue modificado por el artículo 3.5 la Ley 37/2011, de 10 de octubre. La cuantía previamente se fijaba en 18.000 euros (tres millones de pesetas). La cuantía coincide con el valor económico de la pretensión (art. 41.1 LJCA). A este respecto, el TS ha entendido que cuando se trata de liquidaciones tributarias la cuantía coincide con la cuota de cada una de ellas y no podrá considerar la cuantía indeterminada por la posibilidad de imputar exenciones (STS 1542/2024, de 1 de octubre, rec. casación 3840/2023). Asimismo, cuando el conflicto surge en torno a la prestación de un determinado servicio continuado a la Administración Pública, como puede ser el de mantenimiento de los servicios informáticos, la cuantía englobará el cómputo de la totalidad de los trabajos realizados y no cada uno de ellos, aunque algunos se hayan prestado con carácter complementario, pero con la misma finalidad, porque todos ellos conforman un conjunto inseparable (STS 1107/2024, de 24 de junio, rec. casación 6833/2021)

Se trata de un límite que tiene una indudable incidencia negativa en el derecho a un proceso equitativo, en el acceso a la jurisdicción, ya que, en principio, numerosos asuntos quedarán fuera del ámbito de conocimiento del tribunal de apelación. Por ejemplo, en materia sancionadora. La cuantía, por ello, puede constituir una barrera, un límite nada desdeñable, contrario al derecho a la tutela efectiva en aquellos asuntos que tengan que ver con sanciones de naturaleza penal, a pesar de la calificación administrativa de la sanción, que deberían ser conocidos en segunda instancia, como antes he comentado.

Por lo demás, como la excepción no hace referencia a las sentencias recaídas en procesos de cuantía indeterminada, debe entenderse que serán susceptibles de apelación, lo que puede salvar la anterior restricción si se emplea de un modo no restrictivo⁵. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo en una

⁵ Según el artículo 42.2 LJCA:

«Se reputarán de cuantía indeterminada los recursos dirigidos a impugnar directamente las disposiciones generales, incluidos los instrumentos normativos de planeamiento urbanístico, los que se refieran a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica, así como aquéllos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración.

También se reputarán de cuantía indeterminada los recursos interpuestos contra actos, en materia de Seguridad Social, que tengan por objeto la inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, cobertura de la prestación de incapacidad temporal, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores».

jurisprudencia reiterada en relación con el recurso de casación anterior a la reforma y en relación con el recurso de apelación. Valdrá la pena la cita de la STS 447/2023, de 30 de marzo, rec. casación 38172021 (FJ 3.º):

«Según la dicción de dicho precepto [el art. 81.1.a) LJCA], las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados Centrales de este mismo orden jurisdiccional serán susceptibles de recurso de apelación, con la excepción —en lo que interesa a este recurso— de aquellas que se hubieran dictado en los asuntos siguientes:

“a) Aquellos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros”.

Y la correcta interpretación del anterior apartado permite excluir del recurso de apelación únicamente las sentencias dictadas en los recursos que no excedan de la indicada cuantía, pero no aquellas otras recaídas en recursos que tengan cuantía indeterminada, (...)

Como dijimos en la sentencia de fecha 24 de mayo de 2021, dictada en el RC 874/2021 tal interpretación es contraria a la letra del artículo 81.1.a) de la LJCA, y a los criterios jurisprudenciales mantenidos de forma reiterada y constante por esta Sala del Tribunal Supremo en la interpretación del artículo 86.2.b) de la LJCA, en la redacción anterior al nuevo recurso de casación dada por la disposición final tercera de Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que utilizaba el mismo tenor literal que el artículo 81.1.a) LJCA —salvo en las cuantía exigibles— para exceptuar del acceso al recurso de casación a las sentencias recaídas en aquellos asuntos cuya cuantía no excediera de determinados límites.

En efecto, con una expresión muy similar a la del artículo 81.1.a) LJCA, salvo en lo que se refiere a las cuantías vigentes en cada momento, el artículo 86.2.b) de la LJCA, en su redacción anterior a la L.O. 7/2015, exceptuaba de recurso de casación a las sentencias recaídas en asuntos cuya cuantía no excediera de 25 millones de pesetas (en la redacción original de la Ley 29/1998, de 13 de julio), de 150.000 euros (en la redacción dada por el artículo 14.32 de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial) y de 600.000 euros (en la redacción dada por el artículo 3.6 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal).

Esta Sala mantuvo de forma reiterada y constante el criterio, en aplicación de las citadas distintas versiones del artículo 86.2.b) LJCA que acabamos de citar, de que las sentencias recaídas en asuntos de cuantía indeterminada no estaban comprendidas en la excepción al recurso, que solo se refiere a las sentencias recaídas en asuntos cuya cuantía no exceda de las sumas indicadas en cada momento, que por tanto ha de ser determinada o susceptible de determinación, por lo que si la cuantía del asunto era indeterminada resultaba procedente el recurso. Así lo ha estimado esta Sala en muy numerosas ocasiones, entre las que cabe citar, entre otros muchos, los autos de 2 de julio de 2009 (recurso 3864/2008), 9 de julio de 2009 (recursos 4873/2008 y 542/2009), 29 de octubre de 2009 (recurso 2299/2009), 3 de diciembre

de 2009 (recurso 2616/2009), 22 de abril de 2010 (recurso 4715/2009), 9 de septiembre de 2010 (recurso 110/2010), 22 de marzo de 2012 (recurso 4821/2011), 19 de julio de 2012 (recurso 160/2012), 21 de noviembre de 2013 (recurso 1335/2013) y 24 de abril de 2014 (2491/2013)».

En cuanto al **límite sustancial**, no son apelables las sentencias de los Juzgados de lo contencioso contra actos de las Juntas Electorales de Zona y de las formuladas en materia de proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las Juntas Electorales, en los términos previstos en la legislación electoral [art. 81.1.b) LJCA⁶]. El artículo 49.3 de la LOREG dice, en efecto, que «la resolución judicial (...) tiene carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional, (...)».

4.1.3. *Excepciones a las excepciones*

Serán siempre susceptibles de recurso de apelación las siguientes sentencias (art. 81.2 LJCA):

- 4.1.3.1. Sentencias que declaran la inadmisión del recurso en los asuntos contemplados en la letra a), esto es, aquellos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros

Esta excepción implica que serán susceptibles de recurso de apelación, en todo caso, las sentencias de instancia que declaren la inadmisión del recurso por cualquier motivo, incluso las dictadas en procesos que no alcancen la cuantía mínima para recurrir, con lo que la decisión de inadmisión será siempre revisada por un tribunal superior.

Así, debemos entender, que la regla general del artículo 81.1.a) LJCA se refiere a las **sentencias de estimación o desestimación** de los Juzgados de lo Contencioso y Juzgados Centrales de cuantía superior a los 30.000 euros. Las **sentencias de inadmisión** serían recurribles en todo caso [art. 81.2.a) LJCA]. Con ello se facilita, con carácter general, la corrección de los posibles errores que pueden cometer los órganos unipersonales mediante su revisión por órganos superiores de carácter colegiado, lo que refuerza el derecho a un recurso efectivo y, en general, los derechos referidos a la tutela judicial efectiva. De hecho, la exposición de motivos de la Ley expresa que «la apelación procede siempre que el asunto no ha sido

⁶ Aunque el artículo 81.1.b) hace referencia a «Los [asuntos] relativos a materia electoral comprendidos en el artículo 8.º 4», en realidad se refiere al artículo 8.5. Se trata de una errata ya que el cambio de apartado se produjo en virtud de la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. La referencia al artículo 8.4 es la originaria de 1998.

resuelto en cuanto al fondo, en garantía del contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva».

En cuanto a las sentencias de inadmisión parcial, únicamente serán recurribles en apelación la parte inadmitida de la sentencia, no así lo que implique la admisión parcial.

El criterio de recurribilidad en apelación, por tanto, en este sentido es muy amplio ya que cualquier asunto que haya sido conocido por los Juzgados de lo Contencioso o los Juzgados Centrales, excepto en materia electoral y derecho de reunión, podrá ser recurrido si la sentencia que concluye el proceso ordinario es de inadmisión.

4.1.3.2. Sentencias dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona

La literalidad del precepto parece que se refiere, en sentido formal, a las sentencias dictadas en el seno del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, previsto en el título V de la LJCA, artículo 114 y ss. Así lo considera la mayoría de la doctrina. No obstante, atendiendo a la finalidad material del precepto, en base a la importancia de los derechos referidos, en aplicación del principio de justicia, y habida cuenta de que los asuntos sobre derechos fundamentales pueden considerarse de cuantía indeterminada, debería extenderse a las sentencias dictadas en el seno del procedimiento contencioso-administrativo ordinario, siempre que efectivamente el litigio haya versado sobre derechos fundamentales. En caso contrario, deberá inadmitirse tanto si la sentencia ha sido dictada en el seno del procedimiento ordinario como en el del especial. Hay que excepcionar de estos supuestos las sentencias referidas al derecho de reunión (art. 122. 1 y 2 LJCA) y los derechos electorales [art. 81.1.b) LJCA y normativa electoral], bien que podrán ser revisadas en amparo.

4.1.3.3. Sentencias que resuelven litigios entre Administraciones Públicas

Se trata de un privilegio de la Administración ya que reconoce el derecho a un recurso que se le niega a los recurrentes que no son administraciones públicas cuyos asuntos no superen la cuantía de los 30.000 euros. Esta diferencia quizá encuentra su justificación en el interés general (art. 103 CE).

4.1.3.4. Sentencias que resuelven impugnaciones indirectas de disposiciones generales

En este supuesto, la sentencia resuelve un proceso acerca de la ilegalidad de un acto administrativo. El recurso se debió fundamentar en la contrarie-

dad a derecho de la disposición de carácter general que se aplicó para dictar el acto administrativo (art. 26.1 y 2 LJCA).

Si el Juzgado de lo Contencioso o el Juzgado Central tienen competencia para conocer de los recursos directos contra los reglamentos de que se trate, si estima la impugnación indirecta, anulará el acto y deberá resolver la declaración de nulidad del reglamento impugnado, en base al artículo 27.2 LJCA. Si anula el acto, pero no es competente para anular el reglamento en base al cual se ha dictado dicho acto, deberá plantear la cuestión de ilegalidad del reglamento ante el tribunal competente (art. 27 LJCA).

Como he apuntado antes, las sentencias dictadas en virtud de un recurso directo contra disposiciones de carácter general serán impugnables en apelación ya que son recursos de cuantía indeterminada (art. 42.2 LJCA). Como la cuantía en la impugnación de disposiciones generales es indeterminada, la Ley obvia su referencia en este caso.

4.1.3.5. Sentencias que, con independencia de la cuantía del procedimiento, sean susceptibles de extensión de efectos

Este supuesto se ha incorporado con el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. La referencia a la cuantía del procedimiento es redundante ya que el artículo 81.2 LJCA enuncia que los supuestos que cita a continuación serán siempre susceptibles de apelación.

Con este supuesto, a mi modo de ver, se pretende minimizar en la medida de lo posible los efectos de sentencias desatinadas que resuelven cuestiones repetitivas mediante su revisión en segunda instancia, así como evitar en la medida de lo posible la disparidad de criterios en la misma materia. Es el caso del empleo público. Con anterioridad a la reforma, la jurisprudencia reconoció progresivamente la apelación de las sanciones disciplinarias, aunque no arribaran a la cuantía vinculando la medida disciplinaria con los derechos fundamentales. Con la reforma la ley generaliza la recurribilidad de las sentencias en esta materia que, por regla general, serán susceptibles de extensión de efectos (Leiva, 2024)⁷.

Por otro lado, esta reforma se solapa con el artículo 86.2, LJCA que contempla la casación contra sentencias de los Juzgados dictados en única instancia que contengan doctrina que repunte gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos. Como el artículo 81.2 LJCA tiene un ámbito de aplicación más amplio, refiriéndose a todas las sentencias de los

⁷ Al respecto, me remito al trabajo de Alejandro D. Leiva López, «Hacia un nuevo modelo de función pública en España» RVAP 129, 2024, pp. 247-268.

Juzgados que sean susceptibles de extensión de efectos, debemos entender que ya no es posible la casación. Así lo ha aclarado el Tribunal Supremo en el ATS de 19 de junio de 2024. No obstante, se trata de una interpretación cuestionable habida cuenta de que permanece la vigencia del 86.2 LJCA con lo que de *lege data* serían posibles ambas opciones que ofrece el legislador.

En cualquier caso, las garantías ofrecidas en el orden nacional en esta materia son más amplias que las reconocidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya que como regla general, hasta el momento, no ha exigido a los Estados el reconocimiento del derecho a una segunda instancia de jurisdicción contra sentencias confirmatorias de sanciones a empleados públicos al considerarlas claramente disciplinarias, por lo que el artículo 2 del protocolo núm. 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos no sería aplicable [Bouazza, 2023b].

V. PROCEDIMIENTO ANTE EL JUZGADO *A QUO*

5.1. Plazo y lugar de presentación

El recurso de apelación debe interponerse en el plazo de 15 días hábiles⁸ desde que se notificó la sentencia contra la que se interpone (art. 85.1 LJCA). Se interpone ante el Juzgado que ha dictado la resolución que se impugna.

En base al artículo 268 LOPJ, el escrito deberá presentarse en la sede del órgano jurisdiccional.

5.2. Interposición del recurso

5.2.1. Contenido del escrito de interposición

El escrito de interposición deberá contener la identificación de la resolución que se recurre que, como es obvio, deberá ser impugnabile, esto es, deberá ser una de entre las que legalmente se contemplan. De ahí la importancia de su identificación. Podrá recurrir la totalidad de la resolución o parte de ella, indicándolo en el escrito.

El escrito de interposición deberá contener las alegaciones en las que se fundamenta el recurso e indicar los pronunciamientos que impugna. Si en

⁸ En base al artículo 130 LEC, el *dies a quo* (día inicial) desde el que debe empezar a contarse el plazo es el día siguiente hábil al de la notificación de la sentencia susceptible de recurso. El *dies ad quem* es el último día hábil del plazo indicado. En base a los artículos 182.1 y 183 LOPJ y 130 de la LEC, son inhábiles los sábados y los domingos, todos los días del mes de agosto a los efectos de los plazos regulados por la LJCA, salvo para el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, los días 24 y 31 de diciembre y los días de fiesta nacional, así como los festivos laborales en la correspondiente comunidad autónoma o localidad.

el escrito de interposición se alega la infracción de las normas o garantías, según el artículo 459 LEC «(...) deberá citar las normas que se consideren infringidas y alegar, en su caso, la indefensión sufrida» y acreditar que se denunció la indefensión, si hubo oportunidad procesal para ello, como exige *in fine* ese mismo precepto. Se trata de una exigencia quizá excesiva. Como dijo el TC en su sentencia 100/1999, de 31 de mayo, FJ 2.º, para la admisión de un recurso no debiera exigirse la cita del precepto si puede deducirse de la cita de motivos procesales o formales como de fondo. Igualmente, el TEDH ha dicho que no se deberán interpretar las normas que regulan la admisión de los recursos de una manera rigorista. Debe darse una relación de proporcionalidad entre las limitaciones impuestas al derecho de acceso a un tribunal y las consecuencias de su aplicación, (sentencias *Sáez Maeso c. España*, de 9 de noviembre de 2004 y *Salt Hiper S.A. c. España*, de 7 de junio de 2007, en materia de casación). En *Sáez Maeso*, en concreto, el TEDH considera que España ha violado el Derecho a un proceso justo por la inadmisión de un recurso de casación por incumplimiento de la obligación de precisar el motivo sobre el cual se fundaba el recurso con invocación expresa del apartado pertinente del artículo 95 de la LJCA 1956.

El escrito de interposición en la apelación no tiene el carácter de escrito de preparación o de anuncio. No es necesario que los motivos por los que se impugna la sentencia apelada consten de una determinada forma. Es suficiente con su alegación.

5.2.1.1. El escrito deberá contener una crítica a la sentencia. Aplicación del principio *pro actione*

El apelante no podrá pretender simplemente la revocación de la sentencia de instancia, sino que deberá justificar el porqué.

El escrito de apelación no deberá consistir en una mera reproducción de los argumentos sostenidos en la instancia ya que no permitiría conocer al apelado los argumentos del apelante que discuten la adecuación a derecho de la sentencia que le favorece, por lo que no podría plantear su oposición de una manera conforme. La crítica a la sentencia de instancia debe ser material.

Sin embargo, podemos encontrar resoluciones a favor del principio *pro actione* en las que el órgano judicial admite a pesar de que el recurrente no ofrece una crítica a la sentencia de instancia, sino que se limita a repetir los argumentos del escrito de demanda de instancia, aprecia las infracciones de oficio. Así, por ejemplo, la Sentencia TSJ CyL núm. 201/2018, de 14 septiembre, rec. Apelación 103/2018. En el caso en el que se presenta el escrito de alegaciones, pero no se realiza la oportuna crítica a la sentencia de instancia, el TS también ha reconocido que, en base al artículo 24 CE, entrará a conocer sobre el fondo de la pretensión, reforzando así el carácter de segunda instancia de esta vía. Así, cabe citar la STS 1003/1994, de 18 de febrero.

Y es que incluso en ausencia de escrito de alegaciones, persiste la obligación el tribunal *ad quem* de revisar la legalidad de la sentencia apelada, bien que en los términos de la regulación del recurso de apelación y su interpretación jurisprudencial. En este sentido, cabe citar la STS 18179/1990, de 21 de mayo. En todo caso, el tribunal de apelación debe realizar de oficio un control de los vicios de nulidad de pleno derecho del acto impugnado.

Sin embargo, algunas sentencias han considerado que la falta de escrito de alegaciones, la falta de razonamiento en el escrito de interposición (art. 85.1 LJCA) o la ausencia de crítica a la sentencia impugnada, si bien no implica un desistimiento expreso del apelante pues el tribunal puede realizar un control de oficio de los vicios de nulidad radical, supone un desistimiento implícito ya que impide al tribunal de apelación pronunciarse sobre la temática del proceso acontecido en la instancia.

5.2.1.2. La crítica a la sentencia deberá referirse a las afirmaciones de hecho y a las afirmaciones de derecho

La jurisprudencia menor habrá exigido en este sentido que, en base al artículo 85.1 LJCA, las alegaciones en las que se fundamente el recurso no solo deben centrarse en las cuestiones de fondo, sino que también en los posibles errores de hecho de la sentencia, defectos de procedimiento y errores de derecho, referidos, por ejemplo, a la errónea interpretación del derecho y de la aplicación de la ley. Debemos entender, por tanto, que no ha habido subsanación (138 LJCA).

5.2.1.3. Revisión de la valoración de la prueba

En apelación es posible la revisión de la prueba, como claramente ha reconocido el TS desde bien temprano. Así, cabe citar la STS 6599/1986, de 28 de noviembre. Esta sentencia reconoce que la naturaleza ordinaria del recurso de apelación equivale a un nuevo y total examen del pleito tanto en el aspecto fáctico como en el jurídico, lo que obliga al Tribunal *ad quem* a asumir el conocimiento de todo el litigio. Podrá valorar los elementos probatorios y apreciar las cuestiones debatidas según su propio criterio, pero no sobre otras cuestiones que no se suscitaron, en base al principio de congruencia, como sabemos. En la jurisprudencia menor reciente, si bien algunas sentencias asumen el carácter ordinario y plenario de la apelación también en materia de prueba, otras adoptan una postura más restrictiva, aceptando la revisión de la prueba solo en los casos de error manifiesto (Bouazza, 2023a, p. 141).

5.2.1.4. El proceso en apelación implica un nuevo juicio en el que no podrán dilucidarse cuestiones nuevas (*Apellatione pendente nihil innovetur*)

El TC ha indicado que no es admisible, en esta fase del proceso, plantear, sin más el debate sobre los mismos términos en que lo fue en primera instancia, como si en ella no hubiera recaído sentencia, pues con ello se desnaturaliza la función del recurso, el recurso de apelación es un *novum iudicium* (Sentencia del TC 1998\101, de 18 de mayo). Empero, permite la revisión *ex novo* de los hechos y de las pruebas practicadas y, por consiguiente, valorar aquellos y éstas en conciencia, pudiendo llegar a un pronunciamiento contrario al efectuado en la instancia (Auto del TC 122/98, de 1 de junio) siempre teniendo en cuenta que la apelación «(...) debe encuadrarse dentro de las pretensiones ejercitadas en ambas instancias», como también subraya el TC (STC 54/1985, FJ 7.º; ATC 265/1993, de 26 de julio, FJ 3.º), que delimitan el ámbito de la cognitio judicial en la segunda instancia (SSTS 12073/1990, de 1 de diciembre; 6073/1997, de 13 de octubre, rec. apelación 5/1992, 1662/2024, de 21 de octubre, rec. casación 7491/2022, entre otras).

En términos generales, el debate deberá centrarse en el acierto o desacierto de la resolución adoptada para la estimación o desestimación de la demanda. Sin embargo, las pretensiones sostenidas en la apelación no pueden separarse de las planteadas en la instancia, basarse en fundamentos jurídicos diferentes o plantear cuestiones nuevas.

5.3. Admisión del recurso

En base al artículo 85.2 LJCA, el secretario judicial dictará auto de admisión del recurso si cumple con los requisitos establecidos en el párrafo 1 del artículo 85. Esto es, el Secretario Judicial comprobará si la sentencia es recurrible en apelación y realizará un control formal del escrito. Contra este auto no cabe recurso. El secretario dará traslado del auto de admisión a las demás partes con la finalidad de que pueda formular la oposición, para lo que se ofrece un plazo de quince días. Si el escrito de interposición adoleciera de algún requisito de forma, podrá ser subsanado (art. 243.4 LOPJ).

Si el Secretario Judicial considera que el recurso no cumple con los requisitos establecidos en el 85.1, lo pondrá en conocimiento del Juzgado que, realizará el control formal del cumplimiento de los requisitos exigidos y si lo estima oportuno, denegará la admisión por medio de auto (véase, *a sensu contrario*, la STC 182/2003, de 20 de octubre).

Por consiguiente, la admisión será decidida por el Secretario Judicial, sin intervención del Juzgado, mientras que la inadmisión requerirá el juicio del Secretario Judicial y del Juez, decidiendo este en último término.

Téngase en cuenta que, en la redacción original de la LJCA, el Juzgado debía decidir en cualquier caso acerca de la admisión o inadmisión. La Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, traspasa la competencia sobre la admisión del juez al secretario judicial. En cualquier caso, esta inadmisión se realiza sin dar audiencia al recurrente, esto es, sin contradicción, lo que supone, a priori, una interferencia en sus derechos relativos al proceso. Esta circunstancia se salva, de alguna manera, con la posibilidad de la interposición de un recurso de queja.

5.4. Recurso de queja contra la decisión de inadmisión del recurso de apelación

Contra la decisión de inadmisión, podrá interponerse un recurso de queja, que se tramitará según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil en los artículos 494 y 495. Por el contrario, si no se interpone recurso de queja, la sentencia de instancia gana firmeza. El contenido del escrito de interposición del recurso de queja debe referirse a las causas por las que se inadmitió, sin perjuicio de que se enlace con los derechos y garantías procesales reconocidos en los artículos 6 CEDH y 24 CE, ya que lo sustancial será decidido en la resolución del recurso de apelación.

El recurso de queja podrá ser estimado, en cuyo caso, continuará el procedimiento en apelación. Si es desestimado, el auto por el que se resuelve no será susceptible de recurso y la sentencia de instancia ganará firmeza. En este caso, si se ejecutó provisionalmente la sentencia recurrida, dejarán de tener efecto las medidas cautelares que se hayan podido adoptar para paliar los posibles perjuicios de dicha ejecución pudiera causar.

El órgano competente para conocer del recurso es el tribunal *ad quem*, esto es, la sala contenciosa de los tribunales superiores de justicia, si se impugna una sentencia de un juzgado, y la sala contenciosa de la audiencia nacional, si se impugna una sentencia de los juzgados centrales. Se trata, por tanto, de un recurso devolutivo. No tiene efectos suspensivos, es decir, no paraliza el desarrollo de las actuaciones.

Hay que apuntar que la Ley 37/2011 suprimió el recurso previo de reposición a la interposición del recurso de queja.

La estimación del recurso de queja implica la anulación de la decisión de inadmisión del recurso de apelación por el juzgado *a quo*. Se evita que la resolución impugnada gane firmeza hasta la resolución del recurso de apelación.

La LEC no contempla prevé un trámite de audiencia a las partes.

5.5. Oposición

Una vez admitido el recurso, el Secretario Judicial da traslado a las demás partes para que en el plazo de 15 días presenten el escrito de oposición (art. 85.2 LJCA), en el que podrán (art. 85.4 LJCA):

- a) Oponerse a la admisión, al considerar que se admitió indebidamente. La parte apelada no solo defenderá la sentencia recurrida, sino que podrá plantear nuevamente las cuestiones de forma y de fondo, contestando a los motivos alegados por la recurrente, que impliquen la desestimación de las pretensiones de la parte contraria (SSTS 7844/1993, de 22 de noviembre y 16944/1993, de 22 de noviembre). El letrado o letrada de la Administración de Justicia ofrecerá vista al apelante por plazo de cinco días con respecto a esta alegación.
- b) Impugnar la sentencia apelada en los aspectos que considera que le perjudican (85.4 LJCA), incluidos los posibles pronunciamientos que han quedado sin juzgar (Ayala, 2023), por lo que debe concurrir el gravamen legitimador, como antes se ha apuntado. Hay que subrayar a este respecto que el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, sustituye la mención a la adhesión a la apelación, por la impugnación de la sentencia, como ya realizaba la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La impugnación de la sentencia por la parte apelada —insisto, la anterior adhesión a la apelación— puede implicar una excepción a la prohibición de la *reformatio in peius* ya que la situación del apelante al final del proceso puede ser más perjudicial que la inicial, tras la sentencia de instancia que apela. Solo permanecerá la prohibición de la *reformatio in peius* en cuanto a los pronunciamientos de la sentencia de instancia no recurridos, es decir, en base a los cuales las partes no hayan manifestado que les perjudica o haya ocasionado un gravamen.

★★★

Tanto en los escritos de interposición como de alegaciones las partes podrán solicitar, además del recibimiento del pleito a prueba, la celebración de una vista, que se presenten conclusiones o que el recurso se declare concluso para sentencia o señalamiento para votación y fallo.

VI. PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL *AD QUEM*

Una vez transcurridos los plazos a los que se refieren los artículos 85.2 LJCA y 85.5 LJCA, sobre la formalización de la oposición y la presentación de las alegaciones del apelante al escrito de oposición, el Juzgado remite los autos y el expediente administrativo y los escritos de interposición y oposición ante la Sala competente. Y emplaza a las partes para su comparecencia en el plazo de treinta días ante dicha Sala, que resolverá lo que proceda sobre la discutida admisión, a la que me referiré más adelante, o sobre el recibimiento del pleito a prueba (art. 85.5 LJCA).

El apelante y el apelado podrán solicitar la práctica de prueba en los escritos de interposición y oposición. La Sala decidirá su práctica, de conformidad con las normas generales, con citación de las partes (art. 85.5 y 6). Solo procede la práctica de pruebas en segunda instancia que se hubieren denegado o no hubieren sido debidamente practicadas en primera instancia por causas no imputables a las partes (85.3 LJCA). Esto es, si se hubiere denegado la práctica de la prueba en la instancia o no se hubiere practicado por causas imputables a las partes, no se admitirá su práctica. A este respecto, hay que tener en cuenta el artículo 460.2 LEC que, con carácter supletorio, especifica la posibilidad de realización de las siguientes pruebas:

«1.^a Las que hubieren sido indebidamente denegadas en la primera instancia, siempre que se hubiere intentado la reposición de la resolución denegatoria o se hubiere formulado la oportuna protesta en la vista.

2.^a Las propuestas y admitidas en la primera instancia que, por cualquier causa no imputable al que las hubiere solicitado, no hubieren podido practicarse, ni siquiera como diligencias finales.

3.^a Las que se refieran a hechos de relevancia para la decisión del pleito ocurridos después del comienzo del plazo para dictar sentencia en la primera instancia o antes de dicho término siempre que, en este último caso, la parte justifique que ha tenido conocimiento de ellos con posterioridad.»

Por lo demás, como he avanzado antes, las partes podrán solicitar que se celebre vista, que se presenten conclusiones o que el proceso sea declarado concluso, sin más trámites, para sentencia.

Si una de las partes solicita la celebración de la vista y la otra la de conclusiones, la sala decidirá lo que considere pertinente.

VII. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

7.1. Terminación normal

El artículo 80.3 LJCA, referido a la tramitación de los recursos de apelación contra autos, remite en su totalidad al régimen contemplado para el recurso de apelación contra sentencias, con lo que no dice nada sobre la forma que adoptará la resolución del recurso. La cuestión se resuelve supletoriamente por el artículo 465 LEC establece que «El Tribunal resolverá sobre el recurso de apelación mediante auto cuando el mismo hubiera sido interpuesto contra un auto y mediante sentencia en caso contrario».

La resolución deberá ser congruente con las alegaciones de las partes en los escritos de interposición y oposición o impugnación por la apelada y lo probado (art. 67 LJCA).

Al resolver el recurso no podrá decidir sobre cuestiones nuevas planteadas por las partes en sus escritos de interposición, oposición, en el trámite de vista o conclusiones en virtud del principio de la prohibición de la *mutatio libelli*. No obstante, la Sala podría plantearlas de oficio si las considerara relevantes para la solución de la controversia, en base al artículo 33.2 LJCA. En efecto, este precepto, tras prever en su párrafo 1 que «Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición», reconoce en su párrafo 2.º la posibilidad de que el juez pueda decidir en base a cuestiones no planteadas por las partes, que sean decisivas para la solución del caso, siempre ofreciendo un plazo de audiencia a las partes, en los siguientes términos:

«2. Si el Juez o Tribunal, al dictar sentencia, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, lo someterá a aquéllas mediante providencia en que, advirtiéndole que no se prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo. Contra la expresada providencia no cabrá recurso alguno»

El TS en casación habrá entendido que, en base al principio *iura novit curia*, la consideración de la invalidez de una norma jurídica relevante para la solución del caso, que no fue planteada por las partes, no supone una infracción del artículo 33 LJCA. Y es que las potestades de los jueces y los tribunales en la inaplicación y declaración de ilegalidad de las disposiciones reglamentarias, tienen carácter prevalente. Así lo ha planteado en sus Sentencias 1551/2022, de 23 de noviembre, rec. casación 7929/2021; 68/2023, de 23 de enero, rec. casación 2094/2021; y 69/2023, de 23 de enero, rec. casación 2733/202. En la

primera de las sentencias citadas, el tribunal inferior decidió el caso en base a la declaración de nulidad de un instrumento urbanístico, decisivo para la solución del caso, bien que dicha nulidad no fue declarada por las partes. Valdrá la pena la exposición del razonamiento del TS (FJ 6.º):

«(...) la Sala de instancia, que tenía pendiente de resolver el recurso de apelación deducido frente al convenio de ejecución y gestión, tomó conocimiento de que el Tribunal Supremo —en sus SSTs núm. 205/2021 y núm. 206/2021, ambas de 16 de febrero (dictadas en los recursos de casación 8387/2019 y 8388/2019, respectivamente)— había confirmado las sentencias dictadas por aquella Sala y, por tanto, la nulidad de la norma de planeamiento cuya ejecución constituía el objeto del referido convenio. Por tanto, en este caso, la noticia de la firmeza de la declaración de nulidad —y consecuente expulsión del mundo jurídico— de la norma reglamentaria de planeamiento la obtuvo la Sala de instancia directamente, sin necesidad de que le fuera comunicada por las partes. A este respecto, sin embargo, conviene dejar constancia de que, a la luz de la doctrina establecida en la STS 1.422/2021, lo realmente importante no es la forma en que la Sala de instancia toma conocimiento de la declaración de nulidad, sino el que tal declaración pudiera o no resultar condicionante o decisiva para resolver el recurso de apelación.

Y, una vez conocida esa circunstancia, la Sala de instancia planteó a las partes la “tesis” del artículo 33.2 LJCA, dando a aquéllas la posibilidad de alegar lo que tuvieran por conveniente al respecto.

Pues bien, al margen de que el artículo 33.2 esté ubicado sistemáticamente dentro de las previsiones de la LJCA relativas al recurso contencioso-administrativo y no entre las referidas al recurso de apelación, es evidente que el ofrecimiento a las partes de la posibilidad de alegar sobre una cuestión crucial para la resolución del recurso, como es la de precisar las consecuencias que para el propio pleito tiene la desaparición de la norma aplicable, que prestaba cobertura al convenio parcialmente impugnado en apelación, no puede sino redundar en beneficio del derecho de defensa de las partes.

Y, en todo caso, no debe perderse de vista que esa cuestión, la de la determinación de la norma aplicable, es, por un lado, indisponible para las partes y, por tanto, queda fuera de sus pretensiones; y, por otro, que es de obligada averiguación y observancia para el propio tribunal, en virtud del principio *iura novit curia*. En este sentido, baste recordar —por citar solo algunas de las múltiples sentencias dictadas al respecto— que la STS núm. 1.530/2016, de 27 de junio (RC 704/2015), reproduciendo la doctrina establecida en la STS de 23 de marzo de 2015 (RC 4396/2012), razonaba del siguiente modo:

“La determinación de la normativa vigente y aplicable al supuesto enjuiciado no es disponible ni para la parte ni para el tribunal que enjuicia una pretensión. De modo que el Tribunal al que se le somete una contienda está obligado, y no meramente facultado, a aplicar las normas jurídicas que considere procedentes con independencia de las invocadas por las partes. Ni el principio de congruencia se vulnera por el hecho de que los Tribunales

basen sus fallos en normas jurídicas distintas de invocadas por las partes, pues el principio *iuria novit curia* faculta al órgano jurisdiccional a eludir los razonamientos jurídicos de las partes siempre que no altera la pretensión ni el objeto de discusión, ni resulta necesario acudir en tales casos a la previsión contenida en el artículo 33 de la Ley de Jurisdicción, pues de nuevo el principio *iura novit curia* excusa al órgano jurisdiccional de ajustarse a los razonamientos jurídicos aducidos por las partes, siempre que no se altere la *causa petendi* ni se sustituya el *thema decideni* (...).⁹

A la luz de esta doctrina cabe colegir, por tanto, que el planteamiento de la “tesis” del artículo 33.2 LJCA no era estrictamente obligatorio en este supuesto para el tribunal, dado que lo que se sometía a la consideración de las partes era, esencialmente, una cuestión referida directamente al derecho aplicable al caso. Pero, ello no impide en modo alguno el citado ofrecimiento a las partes, ni convierte en inválido el trámite realizado.

En consecuencia, si en virtud de una circunstancia sobrevenida, esto es, después de interpuesto el recurso de apelación contra el convenio de ejecución y gestión, se aprecia por el tribunal competente para resolver dicho recurso que la norma que prestaba cobertura al convenio parcialmente impugnado en apelación ha dejado de existir por haber sido objeto de una declaración de nulidad de pleno derecho —que, además, ha alcanzado firmeza tras dictarse sentencia por el Tribunal Supremo—, resulta obligado para el tribunal de apelación aplicar la consecuencia procesalmente procedente, que no es otra que la de entender que el convenio de ejecución de dicha norma debe reputarse inexistente desde su origen por falta de objeto y causa, y que, por tanto, ha desaparecido sobrevenidamente el objeto del recurso.

Es más, de no hacerse así, se estaría impidiendo, materialmente, que la mencionada sentencia del Tribunal Supremo pudiera desplegar los efectos que le son propios».

Aunque el TS subraya que la determinación de la norma aplicable al caso es una potestad más amplia que la conferida en el artículo 33.2 LJCA, el TS no ve problemático que se haya ofrecido el plazo de alegaciones que contempla este precepto, ya que redundando en los derechos de defensa de las partes. Lo expone en los siguientes términos (FJ 6.^o):

«el ofrecimiento a las partes del trámite del artículo 33.2 LJCA para que puedan alegar sobre la incidencia en el recurso de apelación de dicha nulidad no es imprescindible, pero en modo alguno puede considerarse que tal ofrecimiento esté prohibido legalmente o sea perjudicial para las partes, redundando su otorgamiento —por el contrario— en beneficio del derecho de defensa de las partes»⁹.

⁹ Sobre este tema, véase el trabajo de Alejandro D. Leiva López, «El planteamiento de la tesis del artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista General de Derecho Administrativo* 65, 2024.

La sentencia pronunciará alguno de los siguientes fallos: inadmisión, estimación o desestimación (art. 68 LJCA).

7.1.1. *Inadmisión*

Como antes he adelantado, la sala de lo contencioso competente «resolverá, en su caso, lo que proceda sobre la discutida admisión del recurso (...)» (art. 85.5 LJCA).

Según este precepto, en relación con el 85.4 LJCA, la Sala competente para resolver el recurso del TSJ o de la AN, podrá inadmitir el recurso, si la admisión decidida por el Juzgado de lo Contencioso o el Juzgado Central ha sido discutida por la parte apelada en el escrito de oposición. Téngase en cuenta que tras la inadmisión del órgano *a quo*, el órgano *ad quem* puede haber admitido en resolución del recurso de queja pese a lo cual puede adoptar una decisión contraria en esta fase del procedimiento. Se trata de algo que no se compadece con el derecho a una buena administración de justicia de las partes y de los ciudadanos en general, ni con el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes.

Los escritos que el tribunal *ad quem* tendrá en consideración para decidir sobre la concurrencia de los requisitos para la admisión del recurso son el auto de admisión ante el tribunal *a quo*, el escrito de interposición y el escrito de oposición.

7.1.2. *Desestimación*

Con la desestimación, se rechaza el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de instancia.

Como ocurre con la inadmisión, la desestimación del recurso implicará la firmeza de la resolución recurrida. Igualmente, concluyen las posibles medidas cautelares y contracautelares, así como de ejecución provisional, que se hayan podido adoptar.

7.1.3. *Estimación*

Si la resolución, ya sea una sentencia o un auto, es estimatoria, es decir, acepta los motivos de apelación alegados por la recurrente, el tribunal de apelación anulará la sentencia de instancia y resolverá el caso de conformidad con las pretensiones formuladas por las partes. Específicamente, si la sentencia de apelación revoca la sentencia de instancia por la que se inadmitió, deberá resolver sobre el fondo, en virtud del principio de economía procesal (85.10 LJCA), sustituyendo su decisión, total o parcialmente, por la resolución dic-

tada en primera instancia, en relación con todas las cuestiones que decidió o debió decidir, lo que incluye las pretensiones sostenidas en la instancia aunque no fueran reproducidas expresamente en apelación, como he indicado antes. Sin embargo, la posibilidad de decidir sobre el fondo está condicionada a que disponga de elementos suficientes para decidir. Asimismo, si la decisión del tribunal de apelación implica una eliminación sustancial del debate procesal en la instancia, la sentencia estimatoria deberá remitir al tribunal de instancia para que decida sobre el fondo de la cuestión planteada, en base al principio del doble grado de jurisdicción.

No se admitirá la *reformatio in peius*, excepto si las partes ostentan a su vez la condición de apelantes y apeladas, como se ha dicho (art. 465.5 LEC).

Si estima un recurso de apelación contra una resolución en la que se impugnó indirectamente una disposición de carácter general, deberá declarar la nulidad de la misma, si tuviere competencia. Si no tuviere competencia, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el órgano jurisdiccional competente (art. 27 LJCA). En cualquier caso, la declaración de nulidad solo deberá afectar a los preceptos de la disposición reglamentaria en los que se fundamentó el acto administrativo que dio origen al proceso de instancia.

7.2. Terminación anormal

El procedimiento puede concluir por desistimiento del apelante al recurso (450 LEC). Implicará, asimismo, el desistimiento de la ejecución provisional de la sentencia de instancia, si la hubiera solicitado, ya que la deja sin contenido ni objeto. Dejaría sin efecto, también, las posibles medidas cautelares adoptadas. El desistimiento puede darse en cualquier momento antes de dictar sentencia. Asimismo, el procedimiento terminará si el recurrente no comparece ante el tribunal *ad quem*.

Si hubiere varios recurrentes, el desistimiento afectará únicamente a quienes lo ejerzan, de tal manera que la resolución judicial recurrida no ganará firmeza, sino que se entenderá que la acción judicial ha sido abandonada por aquellos que desisten. (art. 450.2 LEC).

El artículo 74.6 LJCA, según el cual, «El desistimiento no implicará necesariamente la condena en costas», ofrece un margen de arbitrio en la determinación de la condena en costas al que desiste, en el que deberá tenerse en consideración si ha habido temeridad o mala fe (art. 139.1 LJCA).

Como se ha glosado más arriba, la jurisprudencia del TS y la jurisprudencia menor han considerado que se da un desistimiento implícito o tácito cuando el escrito de interposición carece de una crítica a la sentencia alegada. La jurisprudencia del TC también ha considerado que la falta de comparecencia del recurrente en el trámite de vista implicará un desistimiento tácito del recurso o una presunción de abandono. Se trata de una presunción *iuris tantum*, como subraya también la STC 194/2015, de 21 de

septiembre (FJ 6.º). En cambio, si el recurrido no comparece no afectará al resultado del proceso.

El desistimiento del apelado parece que técnicamente encontraría más dificultades. No obstante, podrá darse, de manera indirecta, si renuncia al derecho que le reconoce la sentencia de instancia, lo que tendría como efecto el desistimiento al proceso del recurso de apelación.

El desistimiento tendrá como consecuencia la firmeza de la sentencia recurrida y producirá plenos efectos.

La jurisprudencia ha reconocido asimismo el allanamiento (art. 75 LJCA) y la satisfacción extraprocésal de la pretensión (art. 76 LJCA) en supuestos en los que la Administración es la apelante.

Cabe también la caducidad en base a la aplicabilidad supletoria de la LEC. Si bien el artículo 236 LEC recoge el principio de impulsión de oficio, en el bien entendido de que «La falta de impulso del procedimiento por las partes o interesados no originará la caducidad de la instancia o del recurso», el artículo siguiente, el 237.1 LEC, dice que la falta de actividad procesal durante un año en procedimientos en segunda instancia produce la caducidad de la instancia, en los siguientes términos:

«Se tendrán por abandonadas las instancias y recursos en toda clase de pleitos si, pese al impulso de oficio de las actuaciones, no se produce actividad procesal alguna en el plazo de dos años, cuando el pleito se hallare en primera instancia; y de uno, si estuviere en segunda instancia o pendiente de recurso extraordinario por infracción procesal o de recurso de casación».

La caducidad no se producirá por circunstancias de fuerza mayor o por causas no imputables a las partes, como se deriva del 237.1 LEC y confirma el artículo 238 LEC.

Sin embargo, las dilaciones procesales normalmente serán imputables a los órganos judiciales intervinientes en el proceso.

Una vez dictado un auto de inadmisión por caducidad del procedimiento difícilmente podrá replantearse un recurso contra el mismo asunto en virtud de la teoría del acto consentido, recogida en el artículo 28 LJCA, según el cual: «No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma».

El procedimiento en apelación también podrá concluir mediante una clausura anticipada por pérdida sobrevenida del objeto en toda una serie de casos como, por ejemplo, los siguientes:

- a) Por la derogación de la norma en la que se basaba el acto administrativo, su anulación por sentencia firme, así como la anulación del acto administrativo en una sentencia anterior. Estos supuestos se recogen

en el artículo 72.2 LJCA, en virtud del cual: «La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas».

- b) Por resolución del recurso de apelación contra la sentencia de la instancia, cuando se interpuso, a su vez, un recurso de apelación contra el auto de ejecución provisional de la misma.
- c) Por sentencia dictada en otro proceso que deja sin contenido el recurso. En efecto, la extensión de los efectos de una sentencia a supuestos acumulados implicará la pérdida sobrevenida del objeto de los posibles recursos de apelación interpuestos. Esta posibilidad se contempla en el artículo 37.2 LJCA.
- d) Por evanescencia del supuesto de hecho. Por ejemplo, por fallecimiento del recurrente o de la persona que tutela en nombre de la cual interpone el recurso (STSJ Madrid 5997/2021, de 9 de junio, rec. apelación 203/2021).

Si el tribunal *ad quem* detecta infracciones de carácter procesal que constituyen vicios de nulidad radical podrá declarar la nulidad de actuaciones, mediante providencia, con retroacción de las actuaciones al momento en el que se hubieren producido. Si los vicios fueran convalidables con las alegaciones y la prueba practicada, se resolverá sobre el fondo en la segunda instancia (240 LOPJ, 465.4 LEC, 85.10, a *sensu contrario*). En el caso de que el tribunal de apelación observe vicios de nulidad radical en el procedimiento administrativo, resolverá sobre el fondo declarando su nulidad y de la resolución a la que dio lugar y ordenará la retroacción al momento del procedimiento en el que se cometió el vicio.

VII. FINAL

El recurso de apelación contencioso-administrativo atiende a un modelo de segunda instancia limitada porque a) solo cabe contra las resoluciones que se indican en la Ley, que superen la cuantía de 30.000 euros, con algunas destacadas excepciones; y b), porque si bien supone un nuevo juicio, no implica un nuevo análisis del asunto, sino una revisión de la adecuación a derecho de la resolución impugnada.

El criterio de la cuantía es una limitación que admite excepciones adicionales a las contempladas *ex lege*. Aquellos asuntos que no lleguen a la cuantía exigida podrán ser recurridos en apelación bien que, probablemente,

sean inadmitidos. No obstante, cabe la posibilidad de que la admisión sea posible en virtud de la importancia del asunto como, por ejemplo, en materia sancionadora, como exige el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y se ha razonado en el ámbito de los Tribunales Superiores de Justicia.

La Ley exige que el escrito de interposición sea razonado y la jurisprudencia ha establecido que la parte apelante deberá centrar su recurso en infracciones de hecho, de derecho y procesales de las que adolece la sentencia de instancia, sin las limitaciones se establecen en casación. El tribunal superior, además, deberá centrar su decisión en los contornos de las pretensiones de las partes. No obstante, el tribunal *ad quem*, con la finalidad de dictar una resolución justa, deberá resolver en base a las normas que sean aplicables aunque no hayan sido indicadas convenientemente por las partes, resolver teniendo en cuenta la declaración de invalidez de una norma, aunque no haya sido alegada por las partes, formular argumentaciones no planteadas por las partes, al hilo de las aportadas por las mismas, plantear motivos que sean decisivos para la solución del caso y tener en consideración el debate acontecido en la instancia en todos sus extremos, incluidos aquellos aspectos que no hayan sido alegados por las partes en apelación pero que sean fundamentales para la solución del caso.

La regulación del recurso de apelación contenida en la LJCA y, supletoriamente, en la LEC, ofrece un destacado ámbito de discreción al órgano judicial en la admisión y resolución de los asuntos con lo que el buen funcionamiento de este instrumento de impugnación dependerá de la interpretación más amplia o más restrictiva que realicen al servicio del derecho a una tutela judicial que debe ser efectiva.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, E. (2023). La adhesión a la apelación en el orden contencioso-administrativo. A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo núm. 1648/2022, de 14 de diciembre. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* 61.
- Bouazza (2023a). *El recurso de apelación contencioso-administrativo*. Civitas.
- Bouazza (2023b). Sanciones disciplinarias y recurso de apelación. En *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*. Civitas.
- Bouazza (2021). *La casación en el contencioso-administrativo*. Civitas.
- Casado, L. (2019). *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. Tirant lo Blanch.
- Cobrerós, E. (2020). El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. *RVAP* 118.
- Coscolluela, L. (2024) *Manual de Derecho Administrativo II*. Civitas.
- Díaz-Picazo (2019). Reflexiones sobre la justicia administrativa en España. En *20 años de la Ley de lo Contencioso-Administrativo: Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. INAP.

- Fernández, R. (2016). Artículo 80. *Comentarios a la Ley de la jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Tirant lo Blanch.
- Fernández, T-R. (2018). Una reflexión necesaria sobre una experiencia todavía corta. *RAP* 207.
- González, J. (2016). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* 8.^a. Civitas.
- Leiva, A. (2024). Hacia un nuevo modelo de función pública en España. *RVAP* 129.
- Lozano, B. (2020). La sentencia *Saqueti Iglesias c. España* impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. *RAP* 213.
- Soldevilla, S. (2020). Sentencia de gran impacto: Asunto Saqueti Iglesias c. España. STEDH de 30 de junio de 2020. *AA* 1.
- Martínez de Pisón (1998). Artículo 84. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-Administrativa de 1998*. *REDA* 100.
- Sala; Xiol; Fernández (2013). *Derecho procesal administrativo. Comentarios integrales a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Tomo III Procedimiento y recursos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Arts. 52 a 85 LJCA)*. Bosch.
- Santamaría, J. A. (2010). *La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Comentario*. Iustel.

La regulación autonómica del uso del móvil y de los dispositivos electrónicos en el entorno escolar

The regional regulation of the use of mobile and electronic devices in the school environment

Fecha de recepción: 14/11/2024

Fecha de aceptación: 05/12/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿CÓMO JUSTIFICAR LA REGULACIÓN DEL USO O PROHIBICIÓN DE LOS DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS EN LAS ESCUELAS?—III. MARCO JURÍDICO DE LA LIMITACIÓN.—IV. ÁMBITO Y OBJETO DE LA REGULACIÓN.—V. INSPECCIÓN Y MEDIDAS CORRECTORAS.—VI. CONCLUSIÓN: ¿PROFUNDIZAR EN LA PROHIBICIÓN, EN LA DIGITALIZACIÓN Y/O EDUCAR EN UN USO CORRECTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS?—VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objeto estudiar la regulación que han hecho las Comunidades autónomas españolas en materia de uso de móviles y otros dispositivos electrónicos en las escuelas. La digitalización es un factor importante del sistema educativo moderno. Dicha digitalización ha aportado ventajas evidentes en la formación de los alumnos, pero también ha sido causa de serias dificultades. Existen problemas que afectan a su rendimiento académico, a su socialización, al mantenimiento de la disciplina en las aulas a la presencia del ciberacoso e, incluso, a su salud. Las Comunidades autónomas han entendido necesario limitar la libertad del uso del móvil y otros dispositivos electrónicos en el ámbito escolar. El derecho autonómico ha desarrollado las previsiones legales estatales regulando los espacios, los momentos y las etapas educativas a donde se extiende la prohibición. Igualmente se prevén excepciones en las que se tolera el uso de estos dispositivos personales por razones justificadas.

★ Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. <https://orcid.org/0000-0003-1040-8133>

Las normas autonómicas prevén medidas correctoras, especialmente la posibilidad de retirar el móvil o dispositivo al alumno que no cumpla las reglas de uso. Finalmente, se plantea la duda de cuál ha de ser la respuesta que dé el legislador para conseguir un empleo racional de los dispositivos electrónicos en las escuelas. La normativa de las Comunidades autónomas parece apostar por fomentar la educación, formación y asesoramiento de todos los miembros de la comunidad educativa. Por ello se trata de concienciar a alumnos, profesores y familias de la necesidad de tener un papel activo en este terreno.

PALABRAS CLAVE: Teléfono móvil, Educación, Derecho administrativo.

ABSTRACT

The purpose of this work is to study the regulation that the Spanish Autonomous Communities have made regarding the use of mobile phones and other electronic devices in schools. Digitalization is an important factor of the modern education system. This digitalization has provided obvious advantages in the training of students, but it has also been the cause of serious difficulties. There are problems that affect their academic performance, their socialization, the maintenance of discipline in the classrooms, the presence of cyberbullying, and even their health. The Autonomous Communities have deemed it necessary to limit the freedom to use mobile phones and other electronic devices in the school environment. Regional law has developed the state legal provisions, regulating the spaces, moments and educational stages to which the prohibition extends. Exceptions are also provided in which the use of these personal devices is tolerated for justified reasons. The regional regulations provide for corrective measures, especially the possibility of removing the mobile phone or device from a student who does not comply with the rules of use. Finally, the question arises as to what response the legislator should give to achieve rational use of electronic devices in schools. The regulations of the Autonomous Communities seem to be committed to promoting the education, training and advice of all members of the educational community. Therefore, it is about raising awareness among students, teachers and families of the need to have an active role in this field.

KEYWORDS: Mobile phones, Education, administrative law.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende exponer la regulación existente en las Comunidades autónomas (en adelante CC.AA.) sobre el uso de móviles y otros dispositivos electrónicos en las escuelas, temática que plantea interesantes debates jurídicos.

Es una evidencia que los múltiples usos de los móviles han mejorado nuestras posibilidades de comunicación y de adquirir información. Como es bien sabido, con él no sólo hablamos desde cualquier sitio donde nos encontremos, también navegamos por Internet, recibimos correos electrónicos, almacenamos fotos, hacemos y vemos vídeos, descargamos aplicaciones, oímos música

e intercambiamos mensajes vía SMS o WhatsApp. Además, nos sirve de calculadora, de reloj, de calendario, de localizador geográfico, de ayuda en nuestro trabajo o en clase, etc. En fin, gracias al móvil en sus diferentes versiones, poseemos un privilegiado instrumento que ya copa gran parte de nuestro tiempo de trabajo y ocio y de nuestras relaciones sociales. Hay que ser conscientes del fenómeno con el que nos enfrentamos dado el protagonismo que ha alcanzado en nuestras vidas, llegando a desplazar al ordenador, especialmente entre los más jóvenes. Sus formas de uso forman parte de la vida cotidiana y los menores empiezan a utilizar cada vez más los teléfonos móviles y otros dispositivos con acceso a Internet desde edades más tempranas.

En nuestro propio país, si atendemos a las cifras del Instituto Nacional de Estadística, descubriremos, quizás con horror, que a partir de los diez años y hasta la adolescencia, se da un salto de gigante en el porcentaje de jóvenes que poseen móvil, pasando en apenas cinco años de casi un tercio a cerca del cien por cien. Para comprender mejor la magnitud del problema con el que nos enfrentamos estos datos hay que cruzarlos con el porcentaje de niños y adolescentes que tienen acceso tanto a Internet como a las redes sociales. Los porcentajes también se mueven en cifras similares entre el 50 % y casi el 90 %, según el medio en que nos fijemos¹. Alguna normativa autonómica sobre esta materia ya se ha hecho eco expresamente de estas estadísticas, y todos los gobiernos autonómicos las han tenido presentes a la hora de estudiar las medidas a adoptar en las escuelas, como vamos a ver abajo. Y es que esta realidad social obviamente se traslada a las aulas porque, como hemos dicho antes, el móvil es nuestro acompañante inseparable.

Lo cierto es que de manera unánime el legislador autonómico, en las exposiciones de motivos de sus normas sobre el uso de dispositivos electrónicos en las escuelas, ha reconocido la presencia constante y omnipresente, como fenómeno incluso internacional, de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos de la sociedad². También ha resaltado cómo ello ha generado un nuevo

¹ En la exposición de motivos de la Resolución canaria sobre el tema expresamente se advierte que «siete de cada diez menores de 15 años ya disponen de teléfono móvil según los datos divulgados por el Instituto Nacional de Estadística en 2023. En los últimos diez años, el porcentaje ha crecido un 9,5 %, sobre todo a raíz de la pandemia». El problema se agrava si tenemos en cuenta el tema de la verificación de las edades de quién accede y del momento en que se puede dar el consentimiento para el tratamiento de datos personales según la normativa actualmente en vigor. En el informe que maneja la Consejería de Educación valenciana, que vamos a ver abajo, se explica que «llama la atención el uso de más de tres horas al día de los móviles por parte del alumnado en uso lúdico. En 3.º de Primaria el 8 % afirma pasar más de tres horas al día usando dispositivos, en 6.º de Primaria un 18 %, en 4.º de ESO un 23 %, en 2.º de FP Básica un 35 % y en 2.º de Bachillerato un 18 %. Además de esas tres horas, los alumnos que hacen un uso moderado (entre una y tres horas al día), excepto en 3.º de Primaria, todos superan las dos horas al día».

² Nos remitimos a la normativa autonómica que vamos a estudiar con detalle más abajo, especialmente a las instrucciones de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Murcia y Valencia, las leyes de Extremadura y País Vasco, a las Directrices de Cataluña y a la Orden de Galicia. En el punto 2 (Aspectos generales sobre el uso de los teléfonos móviles) de las Directrices catalanas se dice que «las competencias digitales van más allá

paradigma en el acceso a la información, en la construcción de relaciones interpersonales y en la interacción entre los alumnos. El legislador autonómico reconoce que resulta inevitable e indispensable en el mundo actual que los alumnos adquieran para su desarrollo competencias y habilidades digitales en las distintas etapas educativas. Pues, como se destaca en la norma cántabra, «la realidad de las sociedades y del mundo laboral, económico y cultural en el que han de integrarse como ciudadanos y ciudadanas libres y responsables, exige una cierta competencia digital». Se recuerda que su implantación en el sistema educativo³ supone para las Administraciones públicas un reto clave, en el que están implicadas tanto las CC. AA. como la Administración General de Estado. Por ello se es consciente desde el plano autonómico que las Administraciones públicas deben dar respuesta a las necesidades y demandas surgidas de los cambios sociales económicos y culturales, fijando una normativa educativa que se adapte a la gran cantidad de innovaciones o entornos tecnológicos que van apareciendo continuamente y que afectan a la comunidad educativa. De este modo, se subraya en la citada normativa que, en este contexto, es necesario tener en cuenta el importante proceso de

de la manipulación simple de herramientas digitales; implican entender y aplicar críticamente la tecnología en diversas situaciones. Por este motivo, la educación en cultura digital debe hacer un énfasis particular en el buen uso de los teléfonos móviles, ya que son herramientas ubicuas en la vida cotidiana. Una buena competencia digital del alumnado permite una integración beneficiosa de éstos dispositivos si se gestiona con una perspectiva planificada y adaptada a las necesidades para enriquecer las experiencias de aprendizaje del alumnado. Por otra parte, una buena competencia digital permite sensibilizar sobre los peligros del mal uso de los móviles, tanto para ellos mismos como para los otros... Así, garantizar una educación que incluya el buen uso del móvil contribuirá directamente a alcanzar las competencias digitales establecidas en currículos actuales y a tener una buena convivencia en el centro. El fomento del buen uso de los teléfonos móviles no es sólo una cuestión de convivencia y civismo digital». De forma también detallada, en la exposición de motivos de las Instrucciones de Cantabria se explica lo siguiente: «Dicha competencia engloba: — El uso seguro, saludable, sostenible, crítico y responsable de las tecnologías digitales para el aprendizaje, para el trabajo y para la participación en la sociedad, así como la interacción con estas. — La alfabetización necesaria para la búsqueda, selección y gestión de información y datos, la comunicación y la colaboración, la educación mediática, la creación de contenidos digitales (incluida la programación), la seguridad (incluido el bienestar digital y las competencias relacionadas con la ciberseguridad), los asuntos relacionados con la ciudadanía digital, la privacidad, la propiedad intelectual, la resolución de problemas y el pensamiento computacional y crítico». En la Orden gallega se recuerda que «las políticas europeas reconocen la necesidad de dotar a todos los ciudadanos de habilidades y recursos necesarios para utilizar las tecnologías digitales de manera crítica y creativa como indica el Marco Europeo de Competencia Digital (DigComp) y lograr un bienestar digital de la sociedad». En Extremadura el artículo 78 de la Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación, en relación con el fomento de las tecnologías educativas, establece que la Administración educativa promoverá en los centros sostenidos con fondos públicos la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación y, especialmente, su integración en la práctica docente. Con este fin, desarrollará programas y actuaciones encaminados a, entre otros fines, utilizar las tecnologías de la información y la comunicación como herramienta metodológica en el aula. En el País Vasco la Ley de Formación Profesional del País Vasco (2018) establece que la investigación de la FP ha de armonizarse, entre otros campos, con los nuevos entornos digitales y los sistemas inteligentes. Además, en los ciclos formativos de FP se incluye el módulo «Digitalización aplicada al sistema productivo», en su parte troncal obligatoria.

³ Sobre el sistema educativo ver Caballero Sánchez, R. (Coord.) (2015). *Sistema educativo y descentralización territorial*. Iustel. Madrid.

transformación digital de las escuelas y su contribución al enriquecimiento del proceso educativo, a través de las numerosas posibilidades que ofrecen las nuevas herramientas digitales.

La Administración autonómica, aparte de ser consciente de esa presencia inevitable de las nuevas tecnologías, también lo es de sus notables ventajas para la sociedad en general y para el sistema educativo en particular. En este último caso las citadas normas apuntan los impactos positivos o el elevado potencial educativo que han generado como indiscutible fuente de eficiencia y productividad en el rendimiento académico y en el aprendizaje del alumnado cuando se hace un uso apropiado y equitativo⁴. Los dispositivos electrónicos presentan un enorme potencial para mejorar y diversificar las prácticas de enseñanza y aprendizaje, así como para desarrollar las competencias digitales entre el alumnado. Pueden facilitar la creatividad, el intercambio de materiales y lo aprendido en los campus escolares, la autonomía en el aprendizaje, la participación de los estudiantes en el aula y su trabajo en grupo o en equipo, la interacción entre el alumnado y el profesorado, la innovación pedagógica, la conexión casi de forma ilimitada y con gran rapidez a numerosos recursos educativos que facilitan el aprendizaje y su dinámica⁵ y la accesibilidad del alumnado con discapacidad o que se encuentre en zonas lejanas. Por tanto, el móvil puede ser, como las nuevas tecnologías en general, un aliado poderoso o una herramienta pedagógica inigualable para mejorar el sistema educativo.

Vamos a ver en las siguientes líneas cómo estas ventajas han ido acompañadas, desgraciadamente de forma inseparable, de inconvenientes considerables que han dificultado la convivencia escolar. Pues, como se ha dicho en la Resolución valenciana, esto tiene un impacto directo en el desarrollo socioemocional del alumnado. Y como se recuerda en la norma murciana, esto ha motivado las quejas de los docentes que llevan años reclamando que se prohíba de forma expresa el uso indebido de los teléfonos móviles preocupados por el aumento de casos de su utilización inadecuada. Pese a que es verdad que la cuestión también afecta a los adultos (y no por ello se plantea su prohibición generalizada), no es menos cierto que la juventud lo sufre de manera especial, como vamos a ver a continuación. Nuestra juventud, incluso los más pequeños, han convertido el móvil en una parte ineludible de su vida social, lo cual ha enrarecido, cuando no alterado gravemente, el clima escolar. Esta tendencia está ganando incluso terreno en la escuela primaria, Esto último ha sido lo que ha llevado a la necesidad de reflexionar sobre la necesidad de regular la materia disciplinando el uso de estos aparatos electrónicos tan íntimamente ligados al sistema educativo. Tampoco debe olvidarse a la hora de juzgar esta regulación autonómica el peso que ha tenido la

⁴ En este último caso permitiendo adaptar el aprendizaje a las necesidades individuales del alumnado.

⁵ En las Instrucciones de Canarias se advierte que los móviles puedan ser un medio eficaz para el acceso a la educación, lo que quedó de manifiesto durante la pandemia.

creciente y honda preocupación o sensibilidad social sobre este tema de los representantes de las familias de los alumnos. El interés de los padres sobre la cuestión es mayoritario en este colectivo.

Hay que advertir que hasta hace poco se partía de un panorama regulatorio caracterizado por el olvido del tema de la utilización de los dispositivos móviles personales en el aula, tanto desde el plano estatal como autonómico. Como vamos a ver inmediatamente, esto ha cambiado de manera considerable en los últimos años y, de una forma u otra, las CC. AA. se han esmerado en reglamentar esta cuestión introduciendo un mínimo de uniformidad en los centros educativos.

II. ¿CÓMO JUSTIFICAR LA REGULACIÓN DEL USO O PROHIBICIÓN DE LOS DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS EN LAS ESCUELAS?

Cuando se introduce una restricción a la libertad, como valor superior del ordenamiento jurídico (arts. 1.1 y 17.1 de la CE), en una de sus múltiples manifestaciones, como es la de comunicarse telemáticamente, es evidente que el legislador y las Administraciones públicas deben armarse de razones para justificar, en primer lugar, la existencia de esa restricción por la vía de regulación y, en segundo lugar, el alcance que puede tener (si se introduce una prohibición de uso total o parcial, y en este último caso, en qué medida).

Es por esta razón que, si examinamos nuevamente las exposiciones de motivos de las normas autonómicas, nos vamos a encontrar con una larga serie de justificaciones, expresadas de forma más o menos detallada, donde se fundamenta sobradamente la necesidad de regular el uso de móviles y dispositivos electrónicos en las aulas. Esta política restrictiva se basa en general en la idea de prevenir riesgos y proteger a los menores frente a esos riesgos. Sus consecuencias negativas pueden afectar tanto al bienestar personal como a la dinámica del entorno educativo. Prevalece aquí el interés superior del menor en garantizarle un desarrollo educativo, personal y social adecuado y digno frente a un valor como es la libertad de comunicarse y expresarse a través de dicha comunicación. Esta libertad ciertamente puede parecer fundamental pero no debe ser absoluta. En el actual contexto jurídico, ni la propiedad es sagrada, ni tampoco lo es la libertad. Como vamos a ver inmediatamente, hay todo un conjunto de intereses legítimos igualmente muy valiosos que merecen protección frente a una libertad, en este caso de usar indiscriminadamente móviles y dispositivos electrónicos, que, como cualquier otra, puede ejercerse de manera arbitraria por la presencia inadecuada y descontrolada de estos aparatos si no se sabe o se quiere usarlos con razonabilidad⁶.

⁶ En las Instrucciones andaluzas se advierte que «determinadas conductas no cívicas ni ejemplarizantes desde un punto de vista educativo, social y emocional, son cada vez más amplificadas y expuestas a

Estos motivos serían los siguientes:

1.º) desde el punto de vista pedagógico se reduce la capacidad del alumno de prestar atención en clase, que es lo que requiere el estudio. Ello se debe a que poseen un poderoso efecto de distracción durante el horario lectivo, incluso estando apagados. Efectivamente, no hay manera de concentrarse, de atender, de reflexionar, de memorizar, de retener datos, de comprender y de aprender lo que se les está explicando. Incluso aunque se esté atento, existe la tentación de recurrir a estos aparatos para buscar las respuestas a las preguntas en Internet en lugar de utilizar las propias capacidades de razonamiento que tiene el ser humano. El abuso de las nuevas tecnologías lleva a la apatía, a la pasividad por el entorno, al abandono de las tareas escolares y al desorden de horarios. El problema va más allá del recinto escolar, pues el alumno que no atiende en clase por culpa del móvil, donde hay un aparente control del profesor, menos aún lo hace en la biblioteca o en su habitación. Cuanto más complicada es la materia el efecto es más devastador. Las implicaciones sociales, emocionales y educativas son importantes. Sin tener que recurrir a las asignaturas de ciencias, piénsese por ejemplo en el ámbito universitario en nuestro Derecho administrativo, tradicionalmente contemplado por los estudiantes de Derecho como una de las asignaturas más complicadas de la carrera. De este modo, se afecta muy negativamente al rendimiento académico, al neurodesarrollo y a la dinámica de interacción del alumnado. La normativa autonómica, en sintonía con lo que apuntan muchos estudios⁷, ha resaltado

través de la inmediatez de los dispositivos digitales y especialmente, de los teléfonos móviles». En la Resolución valenciana se explica que «sin embargo, el uso indiscriminado de la tecnología sin supervisión de un adulto puede desarrollar ciertos comportamientos repetitivos y disruptivos en el ámbito educativo y social, provocando dificultades en el proceso de aprendizaje y en la gestión de la convivencia en los centros educativos». En las Instrucciones de Asturias se destaca que «el uso de los teléfonos móviles en los centros de enseñanza está generando amplios debates acerca de las posibles consecuencias negativas y los riesgos que pudiera comportar este avance tecnológico. En los últimos cursos escolares, se ha venido observando en distintos centros docentes de la Comunidad Autónoma el incremento de determinadas conductas contrarias a la convivencia, problemas de bienestar emocional y desprotección, así como descenso del rendimiento escolar».

⁷ Así ha ocurrido, por ejemplo en la normativa madrileña o asturiana. En cuanto a los estudios, se ha dicho que «el *International Journal of Educational Research* publicó el año pasado un trabajo de Toni Mora, donde analizaba el impacto del programa que la Generalitat empezó a poner en marcha en 2009 para promover el uso de los portátiles en las aulas. Analizando el rendimiento de los estudiantes de Secundaria entre ese año y 2016, Mora concluyó que el programa ha tenido «un impacto negativo en el desempeño de Lengua Catalana, Lengua Castellana, Inglés y Matemáticas», pues en las evaluaciones de final de etapa la nota ha bajado entre un 3,8 % y un 6,2 %. Ver «La rebelión analógica de la escuela», <https://www.elmundo.es/espana/2019/09/17/5d7fe2d421efa095348b45c3.html>. Ver también el estudio de Beland, L-P y Murphy, R., (2015). «Technology, distraction and student performance». Centre for economic performance de la London School of Economics and political science. CEP Discussion Paper. may n.º 1350. <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1350.pdf>, realizado con base en datos procedentes de cuatro ciudades del Reino Unido (Birmingham, Leicester, Londres y Manchester). También se ha advertido que se pone incluso en peligro la seguridad, pues la falta de atención de los estudiantes puede provocar incidentes en laboratorios y talleres. Pero esto no acaba aquí. Además, desde el plano de la

la falta de rendimiento que sufre el alumnado, especialmente aquellos con más dificultades, suponiendo para ellos una carga y una merma en recursos y capacidades que arrastrarán por culpa de esta servidumbre tecnológica. En la regulación gallega se llama la atención sobre el hecho de que la Asociación Española de Pediatría (2023) indica, entre otras consideraciones, que un mal uso de la tecnología digital afecta al neurodesarrollo y al aprendizaje. De ahí la necesidad de fomentar las interacciones cara a cara, mediante la reducción de distracciones.

2.º) desde el punto de vista de la socialización del alumno, el móvil, como se ha dicho en Francia, ha creado un riesgo de bloqueo, al generar una especie de «burbuja». Los niños que tienen móvil tienden a comunicarse y jugar con este aparato. Por ello pueden acabar prefiriendo las relaciones virtuales al contacto personal. El móvil es sin duda la principal herramienta de relación, ocio, diversión e, incluso como vamos a ver en el punto siguiente, agresión. El tradicional recreo, pensado históricamente para que los alumnos descansan, jueguen, se relacionen, se diviertan, practiquen deportes, etc, se ha convertido en una continuación de lo que ocurre en las aulas. El móvil monopoliza todo, y el tiempo de descanso se sigue empleando en comunicarse, jugar y relacionarse, pero a través de él, e incluso de forma aislada. Se llega al extremo de preferirse la relación virtual a la física, lo que lleva al aislamiento. Estoy seguro que todos hemos vivido la escena de observar un grupo de adolescentes que en lugar de hablar y divertirse en común se encuentran juntos pero abstraídos cada uno con su móvil, sin apenas tener comunicación entre ellos. Esto produce múltiples efectos negativos. Se reduce el sentido de la sociabilidad, incluso con el matiz de la acentuación de la desigualdad social y la exclusión o marginación del grupo de aquél que no tiene móvil y no puede participar de la red, o que tiene un móvil que no está a la altura de los del grupo. Finalmente, se agrava el problema pedagógico al volver el niño o el estudiante a clase pendiente del último correo electrónico o mensaje de WhatsApp y, por tanto, con su mente todavía más agotada y alejada de prestar atención⁸.

disciplina en el aula y en los exámenes los problemas son inmensos. Las anécdotas que se podrían contar por los que nos dedicamos a la docencia son infinitas. El problema además es universal, como se observa al compartir experiencias con compañeros de otros países, por muy lejos que nos situemos. En el fondo las clases en muchas ocasiones se acaban convirtiendo en una batalla campal entre el profesor que intenta que sus alumnos le escuchen o atiendan, y estos últimos, que intentan, ingenuamente, disimular que prestan atención, cuando en el fondo están pendientes de su móvil u ordenador. Esto obliga al maestro que no se rinde incondicionalmente a mantener constantemente la disciplina en detrimento de la impartición correcta del curso, con la consiguiente pérdida de tiempo y de calidad en la exposición de la materia. Si hablamos del control durante los exámenes y evaluaciones, la cuestión se hace mucho más desagradable por el hecho de que se ha convertido en un privilegiado instrumento para copiar, dada la casi infinita cantidad de información que puede almacenar. Esta conclusión se agrava con el caso de los relojes digitales de reciente aparición.

⁸ En las Instrucciones asturianas se dice que «los centros educativos han de fomentar las relaciones sociales entre iguales y evitar conductas que provoquen aislamiento y poco contacto físico. Las interac-

3.º) desde el punto de vista del derecho punitivo y de protección de la intimidad, las nuevas tecnologías han supuesto una grave amenaza para los alumnos, pero también para los profesores. La protección de datos y de la privacidad se ven en serio peligro al usarse datos personales no autorizados⁹. Desde el punto de vista penal, aunque resulte muy doloroso decirlo, ha fomentado la delincuencia entre los menores alcanzado porcentajes preocupantes en cuanto al número de alumnos víctimas (más de un tercio) y acosadores (más de un diez por ciento). Hay que citar la comisión de delitos relacionados con la intimidad, el honor y la propia imagen, derivados de que estos teléfonos van todos ya dotados de cámara y vídeo y conectados a Internet. Es decir, con ello se puede grabar todo lo que se quiera y a quién se quiera, colgando rápidamente las imágenes en las redes sociales. Esto abre la puerta al ciberacoso¹⁰ (amenaza de agresiones, coacciones, intimidaciones, insultos, acoso psicológico, difamaciones, rumores infundados, llamadas anónimas para asustar y provocar miedo, suplantaciones de identidad, difusión de fotos o vídeos comprometidos, aislamiento de contactos en redes sociales, truco y difusión de fotos o vídeos, todo ello con el fin de desprestigiar, chantajear, humillar o reírse de compañeros y profesores, entre otros proble-

ciones sociales a escala pueden afectar de forma significativa a la autoestima. La comunicación instantánea aleja a gente cercana y afecta a núcleos familiares y de amistad». En la exposición de motivos de la Resolución canaria se expone que «no debe ignorarse que su uso por parte de los menores conlleva riesgos, no solamente porque se encuentren en un momento evolutivo y de neurodesarrollo especialmente sensible, sino porque son productos diseñados para adultos, que pueden afectar a su proceso de socialización y potenciar posibles problemas».

⁹ La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, en su artículo 83 determina que el sistema educativo debe garantizar la plena inserción del alumnado en la sociedad digital y el aprendizaje de un uso de los medios digitales seguro y respetuoso con la dignidad humana, los valores democráticos y los derechos fundamentales y con el respeto y la garantía de la intimidad personal y familiar y la protección de datos personales. Por otro lado, en su artículo 92 sobre la protección de datos de los menores en Internet, se recoge que los centros educativos y cualesquiera personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades en las que participen menores de edad garantizarán la protección del interés superior del menor y sus derechos fundamentales, especialmente el derecho a la protección de datos personales, en la publicación o difusión de sus datos personales a través de servicios de la sociedad de la información.

¹⁰ En el artículo 16 del Decreto 31/2022, de 1 de junio, por el que se regula la convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja, se define el ciberacoso en el ámbito educativo como una forma de maltrato psicológico continuado e intencionado entre iguales o hacia personas adultas, para molestar o acosar a una persona o grupo de personas mediante ataques personales o divulgación de información personal, falsa o falseada, mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. En la exposición de motivos del Decreto 201/2008, de 2 de diciembre, sobre derechos y deberes de los alumnos y alumnas de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco se dice que «también las realidades social y escolar a la que debe aplicarse han cambiado desde la fecha de su promulgación. Se producen situaciones de maltrato entre iguales en el alumnado y agresiones al profesorado que, sin ser nuevas, están teniendo una mayor repercusión social afectando fuertemente a la convivencia en los centros docentes. La aparición de nuevas tecnologías como Internet y la telefonía móvil propicia el uso inadecuado de las mismas entre el alumnado, llegando a ocasionar alteraciones del normal desarrollo de la actividad escolar y daños respecto de la imagen personal y el honor de los alumnos y alumnas».

mas) y al cibersexismo contra compañeros e, incluso, profesores que pueden ser filmados o fotografiados sin su conocimiento. El daño es inmenso y se agranda enormemente si el contenido se difunde a través de las redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram, etc.) o aparece la inteligencia artificial¹¹. En cuestión de segundos aquello a lo que tenemos acceso con este objeto en cualquier tiempo y lugar, lo podemos difundir literalmente por todo el mundo. Ciertamente, el acoso escolar siempre ha existido, pero es evidente que antes lo que pasaba en el colegio se quedaba en el colegio. Ahora, la víctima de un abuso debe soportar la penitencia adicional de tener que sufrir que la vejación a que se ha podido ver sometida en la escuela la va a poder ver y conocer un número ilimitado de personas, dado que estos medios tecnológicos amplifican considerablemente sus efectos. El problema traspasa las aulas, aunque se origine en ellas, pudiendo llevar la violencia a otros ámbitos. Finalmente, el menor puede acceder a contenidos perturbadores (violentos o pornográficos prohibidos para su edad aprovechando el contexto grupal)¹², a modas que promueven valores negativos, a malos hábitos o a informaciones falsas o carentes de rigor. Las CC. AA. han sido muy sensibles a este problema y lo han denunciado de forma constante en la normativa que vamos a examinar, al mismo tiempo que han promovido con ella una política, por un lado, de tolerancia cero ante cualquier tipo o forma de acoso y, por otro lado, como veremos, de fomento de una convivencia digital responsable para garantizar que los centros educativos sean entornos digitalmente saludables que promuevan el bienestar digital¹³.

¹¹ Es evidente que el mal uso de la inteligencia artificial puede agravar todavía más todo esto. Precisamente, en la exposición de motivos de la norma extremeña se explica que «la evolución tecnológica de los teléfonos móviles y otros dispositivos digitales, así como de la inteligencia artificial unida a la implantación en nuestras vidas de las redes sociales, ha posibilitado la aparición en centros docentes de nuestra Comunidad Autónoma de conductas contrarias a la convivencia relacionadas con el uso inadecuado de estos dispositivos».

¹² Tampoco se debe olvidar el tema de la comisión de robos en los colegios. Estos teléfonos están alcanzando precios increíbles (algunos más de 1000 euros). No es de extrañar que despierten el deseo de apoderarse de ellos sustrayéndolos de forma más o menos organizada o violenta.

¹³ En la norma gallega se apunta que «en desarrollo de la Estrategia Gallega de Convivencia Escolar, en el Consell de la Xunta recientemente se aprobó el Plan Integral contra el Acoso Escolar y el Ciberacoso que recoge iniciativas coordinadas por el Ministerio de Cultura, Educación, Formación Profesionales y Universidades en colaboración con diferentes departamentos gubernamentales. La Estrategia Gallega de Convivencia Escolar 2025 y el nuevo Plan Integral contra el Bullying y el Ciberbullying Escolar están contribuyendo al establecimiento de una comunidad digital responsable y constructiva». En Navarra se explica que «desde noviembre, la comunidad educativa navarra dispone de una herramienta de gestión y denuncia de estos casos a través del sitio web convivencia.educacion.navarra.es. Cualquier persona, y específicamente aquellas que integran la comunidad educativa, pueden poner en conocimiento de la Asesoría de Convivencia del Departamento de Educación las situaciones de bullying o ciberbullying de las que sean conocedores para una pronta y adecuada gestión». Para Valencia en el documento de la Conselleria d'Educació, Cultura, Universitats i Ocupació titulado «L'ús de mòbils en les aules de la Comunitat Valenciana quedarà limitat a activitats didàctiques sota la supervisió del personal docent», de 2 de mayo de 2024, <https://comunica.gva.es/va/detalle?id=382360303&site=373430869>, se explica que «En los últimos años se ha detectado un uso indiscriminado de la tecnología que, sin su-

4.º) no se debe olvidar la perspectiva de la salud pública. El móvil se ha comportado en la sociedad como una especie de «epidemia tecnológica». Se atribuye ese poder por los expertos a su potencial estimulante de la curiosidad, agravado por la atracción que ejercen las redes sociales. Muchas personas sufren o experimentan con él una verdadera adicción a las nuevas tecnologías hasta el extremo de sentirse incómodos en su ausencia, quedando abocados a su sobreuso¹⁴. La mayoría de los alumnos identifican los dispositivos electrónicos y móviles como instrumentos de ocio que usan por mucho que se intente controlar su empleo didáctico. El móvil, por supuesto, se lleva siempre encima a todas horas del día y, lo que es más grave, incluso de la noche. Esto precisamente no es bueno, dado el tiempo excesivo que su uso puede llegar a absorber a diario. El abuso de los móviles en las personas en general, y en los estudiantes en particular (dentro y fuera de las aulas), genera más que evidentes

pervisión de un adulto, puede desarrollar ciertos comportamientos repetitivos y disruptivos en el ámbito educativo y social, provocando dificultades en el proceso de aprendizaje y en la gestión de la convivencia en los centros educativos», Escrig ha subrayado que según los datos recogidos en el registro Itaca Previ existe una mayor proporción de casos de ciberacoso detectado por los equipos directivos de los centros. Además, desde 2019 se han duplicado las notificaciones por uso inapropiado del móvil (145 a 270) y los casos de ciberacoso han aumentado en casi el 50 %. La directora general ha explicado que según un estudio sobre la convivencia escolar en centros de Educación Primaria, dirigido por Juan Carlos Torrego Seijo (Universidad de Alcalá, MEC y Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar), el 9,5 por ciento del alumnado declara sentirse acosado o ciberacoso. Por su parte, los datos del Estudio de acoso escolar realizado por la Universidad Complutense de Madrid en colaboración con las consellerías de 15 comunidades autónomas, entre las que se encuentra la Comunitat Valenciana, con la Fundación Cola-Cao, el 10,3 % del alumnado entre 5.º de Primaria y 4.º ESO reconoce haber sufrido alguna situación de ciberacoso 2 o 3 veces al mes o con mayor frecuencia y un 55,1 % de las víctimas no lo cuenta porque piensa que no servirá de nada... «Los alumnos deben percibir que se sienten acompañados y siempre obtendrán respuesta cuando denuncian una situación de acoso, ha añadido. Xaro Escrig ha informado que este jueves se ha enviado a los centros educativos una carta y una infografía con materiales que está trabajando la Consellería de Educación para facilitarles la respuesta que deben dar cuando se encuentran ante casos de acoso escolar». En Extremadura, dentro de las medidas de protección que señala el artículo 69 de la Ley 4/2011, de Educación, se establece que la Junta de Extremadura adoptará las medidas necesarias para la prevención y la protección de las personas y de sus bienes ante situaciones de acoso escolar y de agresiones al alumnado, al profesorado y a los demás miembros de la comunidad educativa. En ese sentido, la Administración educativa establecerá protocolos de intervención inmediata en los centros para preservar la integridad de las personas y sus derechos y asegurarse del esclarecimiento de los hechos y de la determinación de responsabilidades.

¹⁴ Por ejemplo, en la exposición de motivos de las Instrucciones de Cantabria se explica lo siguiente: «Se ha revelado como particularmente comprometido el uso de dispositivos móviles inteligentes, tales como los teléfonos y relojes, por el efecto adictivo que sus pantallas provocan en las edades más tempranas, cuando el alumnado aún no tiene las herramientas cognitivas y emocionales suficientes para enfrentarse a un uso adecuado de los mismos, por el acceso a contenidos inapropiado o por la construcción desestructurada de relaciones interpersonales a través del acceso a las 'redes sociales'». En la Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha, su artículo 29.2 (Medidas y actuaciones), dispone lo siguiente: «La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha garantizará el desarrollo de las siguientes actuaciones de apoyo especializado a las familias: ... m) Actuaciones coordinadas e integrales para la prevención e intervención en adicciones con o sin sustancia en personas menores de edad: ... mal uso y abuso de internet, redes sociales, teléfono móvil...».

daños físicos (alteración del sueño y falta de descanso, reducción de la actividad física fomentando la vida sedentaria y los problemas de obesidad, afectación de funciones cognitivas, del desarrollo fisiológico o de la visión por excesiva exposición a las pantallas), sociales (abandono de tareas escolares y domésticas, desorden de horarios, y conflictividad familiar) y psicológicos (estrés, fobia a no recibir mensajes —«nomofobia»—, ansiedad, depresión, cambios de conducta, apatía, aislamiento social). Esto ha llevado a incluir al móvil dentro de los tratamientos sobre drogodependencias en ciertas asociaciones especializadas con programas para jóvenes adictos a las nuevas tecnologías¹⁵.

A la vista de todo esto se explica que múltiples estudios e informes defiendan que hasta ciertas edades no se debería dejar a los niños y jóvenes acceder a determinados aparatos y contenidos, ponderando los beneficios y perjuicios que acabamos de señalar¹⁶.

Por consiguiente, queda demostrada la existencia de razones más que suficientes para regular la cuestión y diseñar un marco jurídico que refuerce la autoridad del profesor y que, con base en los principios de necesidad, proporcionalidad, idoneidad y eficiencia, limite esta libertad de usar los móviles y dispositivos electrónicos fomentando su uso seguro y saludable. A esta conclusión han llegado todas las CC. AA., siguiendo, por cierto, una tendencia que se observa también en el derecho comparado en países donde se ha producido el mismo debate¹⁷.

¹⁵ No entramos aquí a valorar otros aspectos que se han denunciado (especialmente en lo relativo a la exposición a las frecuencias de radio) y sobre los que no existe evidencia científica todavía ni existe consenso sobre si se ha de aplicar el principio de precaución. Ver Cierco Seira, C., (2004). El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitario y español. *Revista de Administración Pública*. N.º 163, pp. 73-126; Recuerda Girela, M. A., (2008). Dangerous interpretations of the precautionary principle and the foundational values of European Food Law: Risk vs Risk. *Journal of Food Law and Policy*, vol. 4, 1; Recuerda Girela, M. A. y Barranco Vela, R., (2005). El principio de precaución como condicionante de la innovación tecnológica y su reconocimiento en el Derecho Internacional y comunitario. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*. N.º 8, pp. 9-33.

¹⁶ En la exposición de motivos de la normativa canaria se ha puesto de relieve que estos riesgos y problemas se han puesto de manifiesto a través de diversos estudios. Entre ellos cabe citar el informe «Tecnología en la educación: una herramienta, ¿en qué términos?» de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), sobre el uso de los teléfonos móviles. El Informe derivado del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA-2022), de reciente publicación, recoge también algunas conclusiones sobre el uso de los teléfonos móviles en las aulas y expone que el uso moderado de dispositivos digitales «no es intrínsecamente dañino», mientras que es el uso excesivo o mal uso de los dispositivos digitales «lo que se asocia negativamente con el rendimiento académico». Igualmente, en la exposición de motivos de las Instrucciones de Cantabria se explica lo siguiente: «Sin embargo, ese contacto con las tecnologías digitales no puede tener la misma intensidad ni el mismo carácter en todas las etapas del desarrollo humano y educativo, pues es evidente que, junto con los aspectos altamente positivos de la utilización de dichas tecnologías, hay elementos de las mismas que pueden afectar negativamente a la capacidad de atención, al desarrollo motriz y sensorial o a la adquisición de un equilibrio emocional y a la capacidad de establecer relaciones afectivas y sociales sanas».

¹⁷ Por ejemplo, en Francia, dada la magnitud del problema no es de extrañar que se haya hablado en el país galo de la «interminable guerra de los teléfonos móviles en la escuela». De hecho, un estudio

Ahora bien, una vez que parece justificada la existencia de esta normativa, la siguiente cuestión es, obviamente, cómo se ha de realizar esa regulación para adaptarse a esta nueva realidad escolar y teniendo en cuenta que las nuevas tecnologías pueden convertirse en una ayuda o en un elemento perturbador. Como se recuerda, por ejemplo, en la normativa asturiana, aragonesa y gallega, hay que conciliar o lograr un equilibrio entre la necesaria adquisición de los beneficios de las competencias digitales y el adecuado o correcto uso de los dispositivos móviles en los centros educativos para evitar sus impactos negativos en el bienestar físico, mental, emocional y social de los estudiantes. Conviene recordarlo, estos últimos son menores de edad y se supone que deben recibir del sistema educativo la mejor orientación posible como futuros ciudadanos responsables, fomentando su crecimiento personal y emocional y favoreciendo un clima de convivencia adecuado. En definitiva, se debe contemplar la tecnología como una herramienta que debe proteger el interés superior del menor, pero también el de toda la comunidad educativa, de tal modo que el avance tecnológico no puede ni debe de estar reñido con una estricta observancia de su aplicación pedagógica y educativa.

Una vez aclaremos el marco jurídico de esta regulación, vamos a ver en las siguientes líneas como se concilian ambos intereses educativos: digitalización y convivencia.

III. MARCO JURÍDICO DE LA LIMITACIÓN

El derecho a la educación, como es bien sabido, es un derecho fundamental reconocido en el artículo 27 de la CE. Su apartado segundo estipula que la educación ha de tener por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto por los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. Por otro lado, la Carta Magna establece en su artículo 149.1.30 que el Estado tiene competencia exclusiva para dictar normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

Con base en este precepto se ha dictado con carácter básico la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, (en adelante LOE)¹⁸, que recoge en su artículo 2.1 l) que el sistema educativo español se orientará, entre otros, a la consecución del fin de la capacitación para garantizar la plena inserción del alumnado en la sociedad digital y el aprendizaje de un uso seguro de los medios digitales y respetuoso con la dignidad humana, los valores constitu-

reciente citado por los sindicatos de la Administración escolar francesa alerta que entre el 30 % y el 40 % de las sanciones escolares están relacionadas con el uso de teléfonos móviles. Ver «étude publiée par Bouygues Telecom et le CSA», février 2018 y «Baromètre du numérique établi par l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes».

¹⁸ Ver su Disposición final quinta (Título competencial).

cionales, los derechos fundamentales y, particularmente, con el respeto y la garantía de la intimidad individual y colectiva. Esta norma, como se recuerda en la normativa castellanoleonesa, «configura la convivencia escolar como un principio y como un fin del sistema educativo, al recoger, como elementos que lo inspiran, la prevención del conflicto y su resolución pacífica. En este sentido modifica y precisa, entre otras, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, en lo que respecta a los derechos y deberes del alumnado». Además, la LOE en su artículo 111 bis.5¹⁹ dispone que «las Administraciones educativas y los equipos directivos de los centros promoverán el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el aula como medio didáctico apropiado y valioso para llevar a cabo las tareas de enseñanza y aprendizaje. Las Administraciones educativas deberán establecer las condiciones que hagan posible la eliminación en el ámbito escolar de las situaciones de riesgo derivadas de la inadecuada utilización de las TIC, con especial atención a las situaciones de violencia en la red. Se fomentará la confianza y seguridad en el uso de las tecnologías prestando especial atención a la desaparición de estereotipos de género que dificultan la adquisición de competencias digitales en condiciones de igualdad».

Como puede observarse, la legislación estatal no hace una regulación de la materia²⁰ dado que la competencia del Estado se limita a fijar el marco general del derecho a la educación. Ese marco general sí permite extraer unas mínimas ideas:

- 1.º) que parece adoptarse a priori una visión positiva del uso en las aulas de las nuevas tecnologías, pues se observan como un «medio didáctico apropiado y valioso para llevar a cabo las tareas de enseñanza y aprendizaje»,
- 2.º) que se contemplan como una necesidad para la integración del alumno en la sociedad actual y del futuro,

¹⁹ Este precepto en su redacción actual fue introducido por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, como recuerda la exposición de motivos de las Instrucciones de Asturias. En la exposición de motivos de la normativa canaria se advierte que a nivel estatal, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) presentó, en el mes de junio de 2023, al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes la iniciativa de Pacto de Estado «Protegiendo a la infancia y la adolescencia en el entorno digital», donde seis entidades de la sociedad civil —la Asociación Europea para la Transición Digital (AETD), Save The Children, Fundación ANAR, iCMedia, Dale Una Vuelta y Unicef— han decidido consensuar una propuesta de Pacto de Estado ante un problema cada vez más acuciante: el impacto negativo que, en determinadas circunstancias, puede tener el uso de Internet y las redes sociales en los menores de edad.

²⁰ Hay que advertir que la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia también prevé medidas. Así, el artículo 34.2 (Protocolos de actuación) y el 53.1.d) (Protocolos de actuación en los centros de protección de personas menores de edad) disponen que dichos protocolos deberán contemplar actuaciones específicas cuando el acoso se lleve a cabo a través de las nuevas tecnologías o dispositivos móviles y se haya menoscabado la intimidad, reputación o el derecho a la protección de datos personales de las personas menores de edad (esto último añadido en el primer precepto citado).

- 3.º) pero que, al mismo tiempo, se ven con preocupación, alertando sobre sus peligros. De ahí que, sin llegar al extremo de imponer una prohibición absoluta, que sería contradictoria con lo dicho antes y con la intensidad de competencia que se presume al Estado en la materia, se apela a que se haga «posible la eliminación en el ámbito escolar de las situaciones de riesgo derivadas de la inadecuada utilización de las TIC, con especial atención a las situaciones de violencia en la red» y se garantice el «uso seguro de los medios digitales y respetuoso con la dignidad humana, los valores constitucionales, los derechos fundamentales y, particularmente, con el respeto y la garantía de la intimidad individual y colectiva».

Este es el punto de partida normativo de la cuestión que sirve de base para establecer limitaciones en el uso de los dispositivos electrónicos. Desde el plano estatal ha tenido continuación desde el Ministerio, quien ha querido coordinar una respuesta común de las CC. AA. en este terreno. Para ello se han realizado reuniones de trabajo con representantes autonómicos para avanzar en una regulación que logre plasmar un mínimo común denominador o lanzar un mensaje unificado a la comunidad educativa. El Ministerio de Educación entiende que carece de competencia para desarrollar la regulación de esta materia pero, al menos, ha querido aportar unas directrices al respecto. En este contexto, el Consejo Escolar del Estado, en su reunión mantenida el 25 de enero de 2024, aprobó por unanimidad las siguientes ideas²¹:

- 1.º) establecer una prohibición total (aulas, recreos y comedores) de los dispositivos electrónicos en Infantil y Primaria, es decir, hasta los doce años,
- 2.º) limitar su uso a actividades pedagógicas cuando el docente así lo considere en Secundaria obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional, es decir, entre los doce y dieciséis años,
- 3.º) contemplar en todos los casos la autorización de su uso en circunstancias excepcionales (por ejemplo, motivos de salud o personales debidamente justificados).

A la vista de este marco normativo básico estatal, las CC. AA. han asumido en sus Estatutos de Autonomía competencia de desarrollo legislativo y de

²¹ El Consejo Escolar del Estado es el máximo órgano de representación de la comunidad educativa.. Hay que advertir que el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF), unidad del Ministerio de Educación y Formación Profesional responsable de la integración de las tecnologías digitales y la formación del profesorado en las etapas educativas no universitarias, ha publicado el Marco Común de Competencia Digital Docente, que contiene recomendaciones para el uso seguro de las nuevas tecnologías en el sistema educativo.

ejecución en materia de enseñanza. Es en la regulación autonómica donde vamos a encontrar el verdadero régimen jurídico de esta materia. Por eso hay que insistir en el hecho de que estas ideas del Ministerio que acabamos de ver no pasan de ser meras recomendaciones, es decir, no son jurídicamente vinculantes. Con todo, hay que adelantar la tesis de que las CC. AA. van a seguir y desarrollar en gran medida este esquema básico²².

Dado el margen que da el principio de autonomía, obviamente, unas han ido más adelantadas que otras o han dado más o menos protagonismo a los centros. Pero al final, cada Comunidad autónoma ha decidido cómo afrontar los retos que plantea esta problemática de acuerdo con sus particularidades regionales. El evidente cambio social que ha supuesto la aparición y uso generalizados de las nuevas tecnologías en las aulas ha motivado que varios legisladores autonómicos hayan tenido que repensar una normativa que, en algunos casos, se ha acabado quedando obsoleta ante la necesidad de, como hemos visto, reforzar la autoridad del profesor y garantizar un mínimo de convivencia en los colegios. Este proceso de replanteamiento ha tenido de rasgo común la existencia de un debate que ha fomentado reuniones en las que han participado todos los actores de la comunidad educativa (la administración, representantes de la dirección de los centros y de los profesores y de los alumnos, asociaciones de padres y sindicatos). Todo ello con el fin de llegar a un consenso sobre la nueva regulación del uso de dispositivos móviles con el que se quiere responder a la reiterada demanda de la comunidad educativa sobre la necesidad de establecer una regulación específica en esta materia en nuestras aulas.

Ahora bien, hay que advertir que las CC. AA. no han querido dictar una ley *ad hoc* sobre el uso de los dispositivos personales en las aulas no universitarias que constituyese la base sobre la que se asentase una normativa de desarrollo limitadora del uso de los móviles y dispositivos electrónicos en las escuelas. Sí existen normas de rango de ley de carácter general²³ o sobre aspectos concretos como la protección de la infancia y la adolescencia²⁴, la

²² Ver <https://www.pantallasamigas.net/regulacion-uso-movil-entorno-escolar-comunidades-autonomas/>.

²³ Ver, por ejemplo, Ley 6/2014, de 25 de julio, de Educación no Universitaria de Canarias (arts. 24 y 43 y Disposiciones adicionales decimosexta y vigésimo primera); Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria (art. 9.3 3 d); Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació (arts. 37, 52.2.i), 57.3, 69.2.b), 84, 87, 104.2.j, 109.2 y 168.2) de Cataluña; Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura (arts. 66, 79, 80, 106, 122, 134 y 196); Ley 1/2022, de 8 de marzo, de educación de las Islas Baleares; de Ley 17/2023, de 21 de diciembre de Educación del País Vasco (arts. 3, 7, 16, 37).

²⁴ Ver Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía (que en su art. 10.2 dispone que «A los efectos de esta ley, se entiende por violencia toda acción, omisión o trato negligente que priva a las personas menores de edad de sus derechos y bienestar, que amenaza o interfiere su ordenado desarrollo físico, psíquico o social, con independencia de su forma y medio de comisión, incluida la realizada a través de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente la violencia digital»); Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de Valencia (capítulos II y XIV del Título II y arts. 9 y 75.1). La ya derogada Ley 5/2014, de

autoridad del profesor²⁵ o la convivencia escolar, que de un modo u otro afectan a este tema. Estas normas hacen un llamamiento a la necesidad de que la comunidad educativa integre las tecnologías digitales, de tal modo que el alumnado se sienta capacitado para manejarse en una sociedad tecnológicamente avanzada en la que ha de desarrollar su existencia, pero, al mismo tiempo, aporte una formación e información sobre su uso adecuado, responsable, sostenible, crítico y ético con el objetivo de prevenir las prácticas abusivas y evitar que acaben teniendo una dependencia de ellas. Igualmente se apela a que se potencie la figura del docente reconociendo su condición de autoridad pública y a la necesidad de que los poderes públicos adopten las medidas imprescindibles para proteger a los menores de cualquier forma de violencia, especialmente en lo que aquí interesa de la ejercida a través de las nuevas tecnologías. De este modo se recuerda el deber que tienen los estudiantes de respetar los derechos fundamentales de los demás miembros de la comunidad educativa.

Quizás como ejemplo a seguir para pensar en una profundización en la regulación de esta materia con normas de rango de ley²⁶, se puede citar en Galicia su Ley 4/2011, de 30 de junio de convivencia y participación de la comunidad educativa en materia de convivencia escolar. En su artículo 28, al definir el acoso escolar²⁷, precisa que «tendrán la misma consideración las con-

9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha. disponía expresamente en su artículo 22.4 que «Los menores no deberán mantener operativos teléfonos móviles ni otros dispositivos de comunicación en los centros escolares, salvo en los casos previstos expresamente en el proyecto educativo del centro o en situaciones excepcionales, debidamente acreditadas».

²⁵ Ver, por ejemplo, Ley 1/2013, de 15 de febrero, de Autoridad Docente de la Región de Murcia.

²⁶ Fernández Farreres, G., (2024). *Sistema de Derecho Administrativo I*. Aranzadi. Madrid. p. 539, señala a la luz del contenido del artículo 53 de la CE que «puede afirmarse, por tanto, que la libertad y la propiedad, según la formulación tradicional, son materias que quedan constitucionalmente reservadas a la ley, de manera que cualquier incidencia normativa que las restrinja deberá acometerse desde la ley, sin perjuicio de que, para aspectos concretos de la regulación que deban ser objeto de desarrollo, pueda habilitarse al Gobierno para que dicte la correspondiente norma reglamentaria». Martín Rebollo, L., (2022). *Manual de Derecho Administrativo*. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). p. 362, a la luz del texto constitucional, al plantearse la pregunta de si existe una reserva de ley genérica de la que se derivaría que todo lo que afecte a los ciudadanos debe ser regulado por ley, reconoce que «la respuesta a esa cuestión es más complicada y a veces los planteamientos teóricos chocan con la realidad». Santamaría Pastor, J. A., (1998). *Principios de Derecho Administrativo*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, p. 322, tras plantearse si existen otras materias reservadas de manera implícita a la ley, explica que «hay, en efecto, una larguísima serie de conductas personales que la CE no menciona ni protege expresamente, pero que no parece lógico, ni coherente con el principio de libertad de los ciudadanos que inspira cualquier Estado democrático, que hayan querido ser abandonadas a su posible regulación por normas de rango reglamentario». Se refiere este autor, tras poner una lista de posibles ejemplos, a «en fin, todas las actividades en que el ciudadano de a pie invierte la mayor parte de su vida». Esto lo fundamenta en que «en nuestro sistema normativo existe una reserva general de ley respecto de todos los actos del poder público que incidan de modo limitativo en la esfera jurídica o personal de los ciudadanos; una reserva que se deriva del derecho fundamental al “libre desarrollo de la personalidad” que el artículo 10.1 CE consagra».

²⁷ «A los efectos de la presente ley, se considera acoso escolar cualquier forma de vejación o malos tratos continuados en el tiempo de un alumno o alumna por otro u otra u otros, ya sea de carácter verbal, físico o psicológico, incluido el aislamiento o vacío social, con independencia del lugar donde se produjese».

ductas realizadas a través de medios electrónicos, telemáticos o tecnológicos que tuvieran causa en una relación que surja en el ámbito escolar».

Por tanto, las leyes autonómicas no aportan un desarrollo exhaustivo de la materia que estamos tratando aquí, de tal modo que lo han dejado en manos de la potestad reglamentaria.

Así, en un segundo nivel, las CC. AA. han concretado las genéricas previsiones de sus leyes en decretos autonómicos²⁸ que contienen reglas de

²⁸ Ver en Andalucía Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria (art. 26.2 i: «El reglamento de organización y funcionamiento, teniendo en cuenta las características propias del centro, contemplará los siguientes aspectos: ... Las normas sobre la utilización en el instituto de teléfonos móviles y otros aparatos electrónicos, así como el procedimiento para garantizar el acceso seguro a Internet del alumnado, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 25/2007, de 6 de febrero, por el que se establecen medidas para el fomento, la prevención de riesgos y la seguridad en el uso de Internet y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte de las personas menores de edad») y Decreto 328/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas infantiles de segundo grado, de los colegios de educación primaria, de los colegios de educación infantil y primaria, y de los centros públicos específicos de educación especial (art. 24.2 h); Decreto 73/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la Carta de derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y las bases de las normas de convivencia en los centros educativos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón [arts. 43.4 («El proceso de enseñanza y aprendizaje debe desarrollarse en un clima de diálogo, respeto, aceptación y cumplimiento de las normas de convivencia. En este sentido, los centros podrán establecer en su Reglamento de régimen interior limitaciones para que los alumnos utilicen teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos en el recinto escolar, siempre que no sean necesarios para el desarrollo de las actividades educativas, y las medidas correctoras que se aplicarían en caso de incumplimiento») y 64.7]; Decreto 249/2007, de 26 de septiembre, de Asturias por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias; Decreto 114/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 17. g): Respetar lo establecido en las normas de convivencia respecto a los usos adecuados de las tecnologías de la información y comunicación); Decreto 53/2009, de 25 de junio, que regula la convivencia escolar y los derechos y deberes de la comunidad educativa en la Comunidad Autónoma de Cantabria; Decreto 3/2008, de 8 de enero de 2008, de la Convivencia Escolar en Castilla-La Mancha; Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los Centros Educativos de Castilla y León; en Cataluña Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'autonomia dels centres educatius (DOGC núm. 5686, de 5.8.2010) (arts. 19.1.e), 23 a 25 y disposiciones adicionales decimonovena y vigesimotercera); Decreto 50/2007, de 20 de marzo, por el que se establecen los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura (arts. 28 y 29); en Galicia el Decreto 8/2015, de 8 de enero, por el que se desarrolla la Ley 4/2011, de 30 de junio de 2011, de convivencia y participación de la comunidad educativa en materia de convivencia escolar (art. 4); Decreto 121/2010, de 10 de diciembre, por el que se establecen los derechos y los deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears; Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid (arts. 7.k y 32.2). En su redacción originaria esta norma no mencionaba de forma expresa el uso de teléfonos móviles y dispositivos electrónicos durante la jornada escolar, por lo que fue modificado por el Decreto 60/2020, de 29 de julio, permitiendo su uso como herramienta didáctica o por razones de necesidad y excepcionalidad. Esta medida de las autoridades educativas regionales implicó un cambio en el artículo

convivencia que, entre otras cosas, regulan con más detalle el tema que nos ocupa habilitando en sus disposiciones finales a la respectiva consejería competente en materia educativa para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo, cosa que se ha hecho en muchos casos, como vamos a ver inmediatamente.

En estos decretos se reiteran los mismos objetivos que ya proclaman las leyes arriba mencionadas. De este modo se suele precisar que una enseñanza que afronta el reto de la digitalización, debe desarrollarse en un clima de diálogo, respeto, aceptación y cumplimiento de las normas y planes de convivencia, estableciendo en ellos unos usos adecuados de las tecnologías de la información y comunicación. Como se dice en Galicia, existe el convencimiento de que no hay calidad educativa sin una atención adecuada al clima de la escuela y al cuidado del bienestar emocional de la comunidad educativa. Además, estos reglamentos siempre pretenden lograr un ordenamiento autonómico sólido y coherente en materia de convivencia que garantice el principio de seguridad jurídica. De este modo se considera necesario establecer determinados límites de forma que los centros educativos sean capaces de beneficiarse de las tecnologías, convirtiéndolas en herramientas para el aprendizaje. Así, aportan unas normas

32 del Decreto 32/2019, disponiéndose que «en las normas de convivencia, los centros podrán limitar su uso en otros períodos, actividades y espacios de su competencia». La previsión de la prohibición estaba contemplada en el punto 28 de los 155 que suscribieron el PP y Ciudadanos en el acuerdo para el Gobierno de la Comunidad de Madrid y en la Estrategia integral para la Convivencia escolar y en el Plan de Ciberseguridad del Ejecutivo regional; Decreto 16/2016, de 9 de marzo, por el que se establecen las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, (arts. 4.1.b) (Las normas de convivencia y conducta, establecen el régimen interno del centro y deben concretar: ... Las normas de comportamiento en clase y en el desarrollo de actividades lectivas, complementarias, extraescolares y servicios complementarios en cuanto a horarios y uso de las instalaciones y recursos; autorización para usar móviles y dispositivos electrónicos), 29.f), 30.1.e), 32.1.c) y g) y 2 y 34.f); Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra (art. 6.6: Dentro del Plan de Convivencia, cada centro incluirá un protocolo de uso de las tecnologías de la información y la comunicación, en el que se especifiquen las normas relativas al uso seguro de dichas tecnologías, las condiciones de utilización de dispositivos, en su caso, y las normas referentes a la gestión de la información escolar en red). El futuro decreto foral, que ya pasó el trámite de aportaciones tras su publicación en el Portal de Transparencia del Gobierno foral en otoño, se adaptará al nuevo contexto educativo derivado de la evolución tecnológica y a fenómenos como los del acoso y ciberacoso; Decreto 195/2022, de 11 de noviembre, del Consell, de igualdad y convivencia en el sistema educativo valenciano (su art. 9 regula las estructuras y medidas organizativas. En su apartado 3.7.g) dispone que, «con la finalidad de promover un buen clima escolar, los centros educativos desplegarán las siguientes estructuras y se adoptarán las siguientes medidas: ... Las normas de igualdad y convivencia ... Las normas regularán: ... El uso de los dispositivos móviles en las instalaciones del centro educativo») y Decreto 201/2008, de 2 de diciembre, sobre derechos y deberes de los alumnos y alumnas de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco (su art. 26.2 establece el deber de respetar las normas escolares, especificándose el deber consistente en que los alumnos y alumnas deberán cumplir las decisiones de los órganos de gobierno del centro docente dentro de su respectivo ámbito de competencia, incluyendo las referidas ... a la utilización o exhibición de aparatos electrónicos.).

mínimas de convivencia de obligado cumplimiento para las escuelas que marcan el camino que los centros deberán recoger y concretar en sus planes de convivencia sobre la autorización para usar móviles y dispositivos electrónicos que pudieran obstaculizar el normal desarrollo de sus actividades respaldando así la autoridad de los docentes y la toma de decisiones rápidas, proporcionadas y eficaces.

Hay que advertir que en La Rioja hasta hace poco la cuestión estaba regulada en el Decreto 4/2009, de 23 de enero, por el que se regulaba la convivencia en los centros docentes y se establecían los derechos y deberes de sus miembros. Esta norma establecía un modelo parecido al que sigue vigente en las restantes CC. AA. Sin embargo, ha sido recientemente sustituida en gran parte por el Decreto 31/2022, de 1 de junio, por el que se regula la convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja. En su Disposición derogatoria única (Derogación normativa) se señala que queda derogado parcialmente el referido Decreto 4/2009, permaneciendo vigente su Título VII. La nueva regulación de 2022 adopta un diseño distinto al anterior. Así, en su exposición de motivos se explica que «se considera necesario aprobar un Decreto que responda a un enfoque positivo para el trabajo y desarrollo de la convivencia en los centros, mostrándolos diferentes aspectos que componen la convivencia positiva». Y en el último párrafo de su artículo 29 se confiesa que «frente a un enfoque predominantemente punitivo-sancionador, basado en el control del alumnado y en la sanción como medio fundamental de aprendizaje de las conductas correctas, los centros educativos desarrollarán un modelo basado en la justicia restaurativa, centrado en la rehabilitación y reeducación de los alumnos y alumnas infractores y que actúe no sólo sobre sus conductas sino también sobre sus emociones y pensamientos».

Pasando a un tercer nivel, hay que subrayar que estos decretos suelen ser objeto de desarrollo en instrucciones o normas similares que vienen a concretar todavía más la regulación de los decretos con vistas a homogeneizar la regulación que, como vamos a ver más abajo, hacen los centros. Como se recuerda en la normativa andaluza²⁹ y murciana, dichas normas se dictan conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que dispone que los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

²⁹ La Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, prevé (art. 98) que los órganos superiores y directivos tienen el deber de impulsar y dirigir la actividad administrativa mediante circulares, instrucciones y órdenes de servicio y su artículo 98.2 dispone que «las circulares son normas internas dictadas por los órganos superiores y directivos encaminadas a recordar a los órganos y unidades que de ellos dependen la aplicación de determinadas disposiciones o a establecer su interpretación a fin de que sean objeto de una aplicación homogénea en Andalucía».

Con base en esta habilitación legal muchas CC. AA. han dictado a través de sus órganos competentes instrucciones al respecto de acuerdo con las competencias atribuidas en sus leyes sobre régimen jurídico y organización administrativa de la administración autonómica de turno.

La denominación varía según la Comunidad autónoma donde nos ubiquemos. De manera mayoritaria se rotulan con la expresión «instrucciones», como son los casos de Andalucía³⁰, Aragón³¹, Asturias³², Canarias³³, Canta-

³⁰ Ver Instrucción de 4 de diciembre de 2023 de la Viceconsejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional sobre determinados aspectos para la regulación del uso de los teléfonos móviles en los centros educativos dependientes de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional. La consejería de Desarrollo Educativo y FP, anunció que iba a aplicar en las aulas andaluzas las recomendaciones del dictamen que solicitó al Consejo Escolar de Andalucía y que había hecho público sobre el uso de teléfonos móviles en los centros educativos y que suponían un aumento de las restricciones ya previstas por la Consejería a través de instrucciones. Se ha considerado que el Consejo Escolar no solo respaldaba el acierto y oportunidad de las medidas adoptadas por la Consejería, sino que recomendaba endurecerlas aún más y que la limitación del uso del móvil se recogiese en una norma de rango superior a la instrucción. En la elaboración de dicho dictamen se ha contado con la participación de expertos de ámbitos como la educación, la salud mental, la universidad y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Ver <https://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/educacion/191318/Consejeriade-Educacion/educacion/restricciones/moviles/aulas/ConsejoEscolardeAndalucia/ConsejoEscolar-y-https://feusoandalucia.es/wp-content/uploads/2024/03/Informe-Uso-Moviles-CEA-2024-1.pdf>.

³¹ Ver Anexo de la Orden de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades por la que se dictan instrucciones referidas al uso de los teléfonos móviles y los dispositivos electrónicos en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la comunidad autónoma de Aragón.

³² Ver Instrucciones de la Consejería de Educación del Principado de Asturias sobre uso de dispositivos móviles en centros educativos. Curiosamente se califican de «acto» que pone fin a la vía administrativa contra el que cabe interponer recurso contencioso-administrativo.

³³ Ver Resolución de la Viceconsejería de Educación por la que se dictan Instrucciones para el uso de los teléfonos móviles en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad autónoma de Canarias, que remite a las Instrucciones que contiene en Anexo I para el uso de los teléfonos móviles en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad autónoma de Canarias. En su exposición de motivos se explica lo siguiente: «y por último a nivel regional, se debe destacar el informe publicado por el Consejo Escolar de Canarias, el día 19 de enero de 2024, a instancias de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, sobre la conveniencia de establecer un marco regulatorio básico común sobre el uso personal y recreativo de los teléfonos móviles en los centros educativos de Canarias, donde recomienda a la Administración educativa *el establecimiento de un marco regulatorio común restrictivo sobre el uso personal y recreativo de teléfonos móviles en los centros educativos*».

bria³⁴, Castilla La Mancha³⁵, Castilla y León³⁶, Extremadura³⁷, Murcia³⁸ y País Vasco³⁹. En las Islas Baleares⁴⁰ se habla de «directrices», que se clasifican en

³⁴ Ver Instrucciones sobre el uso de dispositivos móviles en los centros educativos de Cantabria de la Dirección General de Calidad y Equidad Educativa y Ordenación Académica, de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Universidades del Gobierno de Cantabria. En su exposición de motivos se explica que una vez constatado el efecto que las instrucciones de inicio del curso 2023-24 (que introdujeron la indicación a los centros educativos de incluir en sus Normas de Organización, Funcionamiento y Convivencia la regulación del uso de dispositivos móviles en los centros) supusieron en los centros y en las comunidades educativas que los conforman, conviene ahora dictar unas instrucciones más precisas y de aplicación general a todas las etapas educativas respecto del uso de los teléfonos y relojes inteligentes y, en general, dispositivos móviles personales con acceso a Internet, en los centros educativos, o fuera de ellos en las actividades que estos realicen, y dentro de la jornada escolar.

³⁵ Artículo 7 (Dispositivos móviles) de la Orden 140/2024, de 28 de agosto, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se dictan instrucciones sobre medidas educativas, organizativas y de gestión para el desarrollo del curso escolar 2024/2025 en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha. En su exposición de motivos se aclara que hay aspectos específicos referidos a la organización y funcionamiento de algunos centros docentes que no están regulados en las órdenes que se adoptaron para regular la organización y funcionamiento de los centros públicos que imparten enseñanzas no universitarias con efectos a partir del curso 2023/24 y sobre los que se considera necesario establecer unas pautas básicas comunes, tales como el uso de dispositivos móviles en los centros.

³⁶ Ver Instrucción de la Secretaría General de la Consejería de Educación.

³⁷ Ver Instrucción n.º 3/2024, de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, por la que se dictan instrucciones referidas al uso de los dispositivos electrónicos de uso personal en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad autónoma de Extremadura. La Instrucción 18/2019, de 4 de junio, de la Secretaría General de Educación, que regula el Proyecto de Educación Digital, establece como Objetivo 3.3.h) gestionar el adecuado uso y conservación de los recursos tecnológicos del centro educativo, y de modo particular regular las condiciones en las que se pueden usar dispositivos móviles en actividades educativas. En 2006, mediante Circular de la Dirección General de Calidad y Equidad Educativa, se establecieron las bases para que los centros educativos fijasen a través de los Consejos Escolares la regulación o, en su caso, la prohibición del uso de teléfonos móviles en el recinto escolar, con el fin de evitar innecesarias distracciones en las aulas y especialmente las acciones contra la dignidad e integridad física y moral del alumnado.

³⁸ Ver Instrucciones de 3 de enero de 2024 de la Dirección general de recursos humanos, planificación educativa e innovación sobre determinados aspectos para la regulación del uso de los teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos en determinados centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad autónoma de la Región de Murcia. Se explica en su exposición de motivos que «estas situaciones requieren estrategias y actuaciones eficaces, abordadas de manera homogénea en todos los centros educativos de la Región de Murcia, que aporten una interpretación actual y eficaz del contenido de la normativa vigente, y complementen las medidas previstas en los planes de convivencia de los centros educativos. Es prioritario adoptar determinadas medidas comunes para dar respuesta a los nuevos retos y problemas que plantean el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, principalmente el uso de los teléfonos móviles».

³⁹ Ver Instrucciones del Departamento de Educación, <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2024/regulacion-del-uso-telefonos-moviles-centros-educativos/>. Se destaca que «se trata de educar al alumnado de todos los niveles en el uso seguro de las tecnologías de información y comunicación, y en los principios éticos que deben regir su utilización, para que la ciberconvivencia sea posible. En los últimos años estos aspectos se han venido abordando en el marco de la iniciativa Bizikasi o en el Plan de Transformación Digital del Sistema Educativo Vasco, mediante guías, formaciones y materiales didácticos puestos a disposición de los centros educativos».

⁴⁰ Ver Directrices de la Conselleria de Educació i Universitats. Se explica aquí que «en el caso de los centros públicos, el documento que se ha enviado son unas instrucciones, y en el caso de los centros concertados, son unas recomendaciones. En todo caso, el contenido del texto es el mismo y siguen las

«instrucciones» y «recomendaciones». En Cataluña se refieren a «directrices» o «instrucciones»⁴¹. Se usa la expresión «protocolo» en Galicia⁴². Por último,

mismas directrices que la orden que se está tramitando actualmente. Hay que recordar que una orden es de obligado cumplimiento por parte de todos los centros educativos sostenidos con fondos públicos. Así, desde la Conselleria de Educació i Universitats se ha optado por esta fórmula a pesar de que su tramitación sea más larga. De este modo, una vez la orden de regulación del uso de teléfonos móviles en los centros escolares sea aprobada, entrará en vigor; y mientras tanto, los centros disponen de una serie de recomendaciones e instrucciones idénticas a lo que recogerá la orden. Hay que recordar que el curso pasado la Conselleria de Educació i Universitats presentó un borrador en cuanto al uso de los móviles en los centros escolares de la comunidad balear a todas las mesas pertinentes que se fue modificando con las aportaciones de los distintos sectores. Así, se recogieron toda una serie de propuestas, también de entidades ajenas a las mesas educativas. Algunas de estas propuestas se han incorporado a las recomendaciones y a las instrucciones remitidas a los centros educativos para el inicio de este curso escolar 2024/2025, y también estarán incluidas en la Orden de 2 septiembre 2024 de la Consejería de Educación y Universidades. Probablemente, la normativa final se acabará plasmando en un decreto o una orden en lugar de unas instrucciones, por lo que el plazo para elaborarla será más larga. Ver Nota Informativa Educació envia a todos los centros educativos de las Illes Balears unas directrices en cuanto al uso de teléfonos móviles en los centros». https://www.caib.es/pidip2front/ficha_convocatoria.xhtml?lang=es&urlSemantica=educacioenvia-atodos-los-centros-educativos-de-las-illesbalears-unas-directrices-en-cuanto-al-uso-de-telefonos-moviles-en-los-centros.

⁴¹ Ver Documentos para la organización y la gestión de los centros (Uso de dispositivos móviles en el centro) de la Generalitat de Cataluña (Departamento de educación), de 7 de junio de 2024. Se explica aquí que «es necesario establecer unas directrices claras para asegurar que esta integración no interfiera con el entorno de aprendizaje ni en la convivencia entre los miembros de la comunidad educativa. Estas directrices parten del contenido del informe del Consejo de Educación de Cataluña de diciembre de 2023, fruto de los debates con la comunidad educativa de todo el territorio. En base a este informe se elabora este documento, en el que se despliegan instrucciones para los centros educativos, partiendo de la condición básica para todo el sistema que el uso de los teléfonos móviles en los centros debe ser lo mínimo posible y que los usos permitidos deben estar justificados educativamente. Esta condición debe cumplirse en todos los centros educativos públicos y concertados del sistema. La regulación del uso de los teléfonos móviles en los centros educativos debe ser compatible con la consecución de la competencia digital del alumnado. Hay que tener en cuenta que también es un objetivo del sistema educativo garantizar que el alumnado acabe la escolarización obligatoria con competencias relacionadas con la autorregulación en el uso de dispositivos móviles, las limitaciones éticas o legales en el uso de tecnologías o redes sociales, el pensamiento crítico o el pensamiento computacional. La regulación del uso de los teléfonos móviles no debe entrar en contradicción, por tanto, con la competencia digital. Además, tanto el Departamento de Educación como otras entidades (en este sentido, son interesantes los documentos de la Sociedad Catalana de Pediatría y el Consejo Audiovisual de Cataluña) han publicado documentos que sirven como marco de reflexión con elementos para regular su uso, y subrayan la importancia de desarrollar pautas de comportamiento responsable, seguro y legal en lo que se refiere al uso de estos dispositivos. Este documento sirve para dar un marco claro a estas limitaciones y orientar su despliegue en los centros educativos». En el punto 2 (Aspectos generales sobre el uso de los teléfonos móviles) de las Directrices catalanas se dice que «a continuación se detallan los aspectos clave que se han tenido en cuenta para elaborar estas instrucciones, que pueden ser de gran utilidad para concretar la normativa de cada centro, legitimar su despliegue con la comunidad educativa y disponer de un proyecto educativo que aborde el reto del uso de teléfonos móviles y las competencias que es necesario trabajar a su alrededor».

⁴² Ver Anexo de la Orden de 4 de enero de 2024 de la Consejería de Cultura, Educación, Formación Profesional y Universidades sobre el uso de teléfonos móviles y dispositivos electrónicos en las escuelas por la que se aprueba el Protocolo sobre el uso de teléfonos móviles y dispositivos electrónicos en centros docentes de niveles no universitarios sostenidos con fondos públicos de Comunidad Autónoma de Galicia. El propósito del Protocolo es identificar buenas prácticas y, en consecuencia, proponer las pautas de actuación e intervención que se consideren necesarias a adoptar con el propósito de garantizar una buena convivencia y

en la «Resolución» de Valencia se habla de «instrucciones» en su norma Sexta al tratar de su seguimiento por la inspección⁴³. Estas normas venían siendo reclamadas por la comunidad educativa y con ellas se consigue establecer una regulación específica en esta materia fijando unas pautas mínimas y comunes, consensuadas de forma casi unánime entre las Administraciones públicas y los representantes de la comunidad educativa (docentes, padres, alumnado y sindicatos). Con ellas se ha conseguido dar seguridad jurídica a los equipos docentes para garantizar un correcto funcionamiento de los centros y que todos ellos tengan criterios homogéneos al reforzar la uniformidad que ya viene impuesta desde los niveles normativos superiores.

Finalmente, llegamos al último eslabón de la cadena. Aunque son las CC. AA. las que tienen la competencia en materia educativa, no debe olvidarse que el sistema educativo pivota sobre el eje central de la autonomía de los centros. La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su artículo 120.2 que los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro. En su artículo 124 se recuerda que los centros docentes elaborarán un plan de convivencia que incorporarán a la programación general anual y que recogerá todas las actividades que se programen con el fin de fomentar un buen clima de convivencia dentro del centro escolar, la concreción de los derechos y deberes del alumnado y las medidas correctoras aplicables en caso de su incumplimiento con arreglo a las normas de organización, funcionamiento y convivencia, dentro del respeto de las normas básicas aprobadas por el Estado. Desde el Ministerio se ha insistido en que los centros educativos son autónomos para determinar el uso de los móviles en los colegios.

Por tanto, todos los centros educativos de España tienen autonomía organizativa y de gestión. En última instancia, dentro del margen de maniobra que deja el marco jurídico que hemos visto más atrás, cada centro educativo precisará en qué medida se podrán usar los móviles y los dispositivos electrónicos adaptando sus reglas internas a las normas arriba citadas. De este modo, las normas autonómicas que hemos citado más arriba recuerdan de una manera o de otra que son los centros los que marcan la política final sobre esta materia. Hay que advertir que en algunas autonomías se confiesa que, antes de regularse la cuestión en el nivel gubernamental autonómico, muchos colegios e institutos ya se habían adelantado a los legisladores auto-

lograr un clima escolar de respeto mutuo adecuado para facilitar la consecución de los objetivos educativos, siendo fundamental desarrollar relaciones positivas entre los diferentes miembros de la comunidad educativa sobre su uso. El protocolo tiene un carácter básico y debe contextualizarse o adaptarse al centro educativo y su entorno para finalmente ser incluido en las normas de convivencia para su mejor aplicación a la realidad del contexto gallego de acuerdo con el Marco Gallego de Competencias digital.

⁴³ Ver Resolución de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo de 17 de abril de 2024, sobre determinados aspectos para la regulación del uso de dispositivos móviles en centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunitat Valenciana.

nómicos limitando el uso de móviles y dispositivos electrónicos durante las horas lectivas a través de sus reglamentos de régimen interior⁴⁴.

Actualmente las normas de las CC. AA.⁴⁵ han previsto que, en el contexto socioeducativo en el que nos encontramos, estas instrucciones deberán contextualizarse o adaptarse a la realidad o características de cada uno de los centros educativos y su entorno dentro de su autonomía para finalmente ser incluidos en las normas de convivencia recogidas en el Reglamento de Régimen Interior, así como en sus proyectos, planes y programas educativos que reciben diversas denominaciones según la Comunidad donde nos situemos⁴⁶. Estas reglas de convivencia, teniendo en cuenta el marco establecido por estas instrucciones, así como por la normativa autonómica en materia de convivencia escolar, suelen contener y especificar los derechos y deberes de los estudiantes y establecer conductas contrarias a la convivencia y las medidas correctoras de los incumplimientos. Como se advierte en varias normas autonómicas, las normas de convivencia deberán ser desarrolladas por los centros docentes, especificando el alcance de las limitaciones o restricciones al uso de los móviles y dispositivos electrónicos y aquellas circunstancias excepcionales en las que se permita el uso de estos dispositivos. Todo ello con el objetivo esencial de lograr relaciones positivas entre los diferentes miembros de la comunidad educativa para lograr un clima apropiado y un ambiente de respeto, confianza y colaboración para facilitar el logro de los objetivos educativos y el éxito escolar. Además de las estrategias generales de prevención previstas en los planes de convivencia, en los distintos protocolos en vigor y en los planes de orientación y acción tutorial, los centros educativos han de contemplar

⁴⁴ Según el INTEF los reglamentos de los colegios los prohibían salvo para actividades programadas, pero en los institutos había mayor diversidad.

⁴⁵ Ver, por ejemplo, artículo Segundo de las Instrucciones andaluzas; normas Tercera y Séptima de las Instrucciones de Aragón; Normas Cuarta y Séptima de las Instrucciones asturianas; artículos 17.5 y 60 y ss. de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Educación no Universitaria y artículos 38 y 41 del Reglamento Orgánico de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Canarias aprobado por Decreto 81/2010, de 8 de julio, artículo Sexto de las Instrucciones de Canarias y Tercero de la Resolución canaria; normas Cuarta, Sexta («Dado el carácter educativo del ejemplo y de la imitación de conductas positivas, se anima a los centros a que los acuerdos sobre el uso de los dispositivos móviles, particularmente de teléfonos móviles y relojes inteligentes, alcancen a todos los miembros la comunidad educativa») y Séptima de las Instrucciones cántabras; artículo 7.5 de las Instrucciones castellano-manchegas; norma Cuarta de las Instrucciones extremeñas; en Galicia artículo 3 de la Ley 4/2011, de 30 de junio, de convivencia y participación de la comunidad educativa, artículo 19.4 Decreto 8/2015 y artículo 5 de la Orden Gallega (esta norma señala que los centros educativos que imparten cursos de formación profesional de nivel superior, régimen especial o de adultos, en función de su autonomía organizativa y de sus características, podrán adaptar este protocolo con respecto a estas enseñanzas en cuanto a las limitaciones establecidos para los periodos no lectivos); Instrucciones de las Islas Baleares; norma Quinta de las Instrucciones de Murcia; Instrucciones del País Vasco; artículos Primero y Tercero de la Resolución valenciana.

⁴⁶ Por ejemplo, Proyectos Educativos de Centro (como en Aragón, Canarias y Extremadura); Programas Generales Anuales (como en Navarra); Proyectos Educativos y Programaciones Didácticas (como en Cantabria); Proyecto Digital de Centro (como en el País Vasco). Se trata de documentos de funcionamiento interno propios de los centros.

especialmente procedimientos para garantizar el acceso seguro a Internet del alumnado y actuaciones o mecanismos preventivos de posibles situaciones de abuso a través de medios tecnológicos y para detectar las conductas o situaciones de riesgo de aparición de ciberacoso. Estas normas podrán modificarse siempre que las circunstancias así lo aconsejen y se apela a los centros educativos para que den la mayor publicidad posible a estas normas para que lleguen a conocimiento de toda la comunidad educativa.

De esta manera se ha llegado a un alto porcentaje de centros en muchas CC. AA. que han emprendido el camino de la limitación del uso de estos aparatos, incluso en algún caso como el gallego, de un modo más riguroso de lo previsto en las normas mínimas autonómicas al fijar las medidas correctoras de aplicación. Como se dice en el caso valenciano, además, respaldando la autoridad del personal docente y garantizando la toma de decisiones basada en los principios de necesidad, proporcionalidad y eficiencia.

Por último, se debe destacar que ha sido especialmente detallista sobre el tema la regulación catalana. Su punto 5, dedicado a los «Aspectos organizativos y de gestión sobre el uso de los teléfonos móviles»⁴⁷, dispone lo siguiente:

«5.1. Actualización de las normas de organización y funcionamiento de los centros y de la carta de compromiso educativo. Los centros deben actualizar las normas de organización y funcionamiento del centro (NOFC)

⁴⁷ Aquí se explica lo siguiente: «Excepcionalmente, el centro puede optar por una normativa singularizada de acuerdo con el procedimiento que también se establece en los apartados “Situaciones específicas y excepcionales del uso general de los teléfonos móviles y Proyectos singulares con usos de dispositivos móviles fuera del marco establecido”», que también incorporan otras aportaciones surgidas en el marco del Consejo de Educación de Cataluña que no son instrucciones, sino recomendaciones u orientaciones para los centros y docentes, y que, por tanto, no son prescriptivas... A continuación se exponen las instrucciones sobre la base de un marco general común para todo el sistema que cada centro debe tomar como referencia, para concretar el régimen interno del uso de los teléfonos móviles en función de los acuerdos que se tomen en cada centro. Se considera necesario que estos acuerdos se tomen en diálogo y debate con la comunidad educativa de cada centro, con el objetivo de legitimarlos y hacer más fácil su aplicación. En todo caso, cada centro debe decidir el grado de participación y debate pertinente según su situación, siempre en el marco que estas instrucciones establecen... La utilización de teléfonos inteligentes en actividades escolares requiere un código de conducta que potencie la convivencia en el centro, elimine la brecha de acceso a los aprendizajes y minimice sus aspectos disruptivos. Las pautas de uso responsable de los teléfonos móviles deben quedar documentadas y ser conocidas por el alumnado y las familias. Esta información debe facilitarse tanto mediante la carta de compromiso educativo como en las normas de organización y funcionamiento de centro (NOFC)... De esta forma, la regulación del uso de los teléfonos móviles no sólo preserva el entorno de aprendizaje, sino que también contribuye al desarrollo integral de los estudiantes y fomenta la consecución de la competencia digital de una manera responsable y bien orientada».

de acuerdo con este documento, que es aplicable a partir del inicio del curso 2024-2025. También es necesario actualizar la carta de compromiso educativo para incluir una referencia específica. Las NOFC deben prever la tipología de faltas relacionadas con el uso indebido de los móviles, las posibles medidas correctoras o sancionadoras y también los protocolos de acción cuando se produzcan usos indebidos, como la custodia del dispositivo, el aviso a la familia, etc. En la Intranet – Portal de centro se pueden consultar las propuestas de redacción para las NOFC y la carta de compromiso.

5.2. Proyectos singulares con usos de dispositivos móviles fuera del marco establecido. Si un centro quiere llevar a cabo un proyecto singular que incluya una utilización de teléfonos móviles diferente a la descrita en estas instrucciones, debe solicitar la autorización a la Administración educativa (servicios territoriales o, en su caso, Consorcio de Educación de Barcelona) después de haber sido aprobada por la mayoría calificada de dos tercios en el consejo escolar del centro, previamente a su implementación. Para autorizar el proyecto, la solicitud debe incluir el proyecto en el que se especifiquen los objetivos y las actividades para conseguirlos. La Administración educativa puede solicitar, si procede, un informe en la Inspección de Educación».

Visto el marco jurídico, vamos a abordar en las siguientes líneas qué contenido concreto posee la limitación que dicho marco consagra.

IV. ÁMBITO Y OBJETO DE LA REGULACIÓN

Lo primero que tenemos que tratar es el tema de cuál ha de ser el objeto de la prohibición. Dada la evolución de los tiempos presentes, y más hablando de nuevas tecnologías, hay que destacar que la prohibición que se introduzca no puede ni debe ceñirse exclusivamente a los teléfonos móviles. Por eso, con una acertada técnica jurídica, que ya aparece hasta en el rótulo de las normas autonómicas, se habla de «móviles y dispositivos electrónicos»⁴⁸. Efectivamente, a lo largo de los últimos años son muchos los aparatos que han ido apareciendo y que, en manos de unos alumnos menores de edad en proceso de madurar, pueden servir perfectamente para alterar la convivencia en las aulas. Muy interesante es a este respecto la norma cántabra. Para empe-

⁴⁸ Ver, por ejemplo, norma Primera de las Instrucciones de Aragón; norma Primera de las Instrucciones de Canarias (habla de teléfonos móviles y otros dispositivos vinculados a la telefonía móvil); norma Primera de las Instrucciones de Extremadura (se refiere al uso de dispositivos electrónicos, de cualquier tipo, de uso personal por parte del alumnado); en Galicia ver artículo 19 del Decreto 8/2015 (se refiere a la prohibición del uso de móviles como mecanismo de comunicación durante los periodos escolares) y artículo 1 de la Orden; norma Primera de las Instrucciones de Murcia; artículo 32.2 del Decreto de Madrid; en el País vasco se habla de móviles y relojes inteligentes; artículo 1 de las Directrices valencianas (se refiere simplemente al uso de dispositivos móviles). En el Dictamen del Consejo escolar andaluz se hace referencia a los móviles y otros dispositivos personales análogos.

zar porque precisa un poco más el concepto al aclarar en la norma Segunda de sus Instrucciones lo siguiente: «Las presentes instrucciones se refieren a la utilización de dispositivos móviles de uso personal que permitan la comunicación con otros dispositivos y tengan acceso a Internet. Particularmente se entienden por tales los teléfonos y relojes inteligentes. Las presentes instrucciones se referirán a los mismos como “dispositivos móviles”; en consecuencia, la utilización de otros términos deberá entenderse intencional». Y para continuar porque en el mismo precepto advierte que «las tabletas de titularidad del centro utilizadas dentro del proceso de enseñanza y aprendizaje están excluidas de esta instrucción». Por último, hay que advertir que se hace referencia simplemente a los móviles de modo descriptivo en el punto 2. Primero (Aspectos generales sobre el uso de los teléfonos móviles) de las Directrices catalanas. Aquí se dice que «este documento se focaliza en el uso de los teléfonos móviles, es decir, teléfonos inteligentes (smartphones), que se caracterizan por ser de dimensiones reducidas, con una interfaz de pantalla táctil y que funcionan mediante aplicaciones».

La segunda cuestión a analizar es el asunto de los centros o tipos de enseñanza a los que se aplican las medidas de limitación. De manera muy mayoritaria se especifica que la normativa es de aplicación directa a todos los centros educativos sostenidos con fondos públicos de los niveles no universitarios de la enseñanza en la respectiva Comunidad Autónoma⁴⁹. Una vez más se pueden encontrar ejemplos algo más precisos como el País Vasco donde se afirma que la regulación afecta a los centros educativos, tanto públicos como concertados, que imparten las etapas de Educación Infantil, Primaria, ESO, Bachillerato y Formación Profesional. Igualmente en Canarias podemos ver que en su norma Primera de sus Instrucciones y en el artículo Segundo de su Resolución, se refieren simplemente a los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma. A continuación precisa en la norma Cuarta de sus Instrucciones que en los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, que impartan enseñanzas de carácter postobligatorio, educación superior no universitaria o enseñanzas de régimen especial, contenidas en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y de la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, se podrán establecer restricciones al uso de teléfonos móviles y otros dispositivos vinculados a la telefonía móvil considerando la edad y madurez del alumnado. También se hace referencia a los centros docentes que impartan las enseñanzas de Formación Profesional de Grado Superior, de régimen especial o de adultos en la norma Primera y Octava de las Instrucciones aragonesas para adaptar sus Instrucciones. Destacar que la norma Sexta de

⁴⁹ Ver, por ejemplo, norma Primera de las Instrucciones de Asturias; norma Primera de las Instrucciones de Cantabria; norma Tercera de las Instrucciones Canarias; norma Primera de las Instrucciones de Extremadura; norma Primera del Protocolo de Galicia.

las Instrucciones de Murcia precisa que éstas no son de aplicación a los centros que imparten enseñanzas de régimen especial y los centros de educación de personas adultas.

Finalmente, en algunos casos se hace referencia a los centros privados. Así, el artículo Séptimo de las Instrucciones andaluzas y el artículo Quinto de la Resolución canaria señalan que los centros privados y los centros sostenidos con fondos públicos podrán adaptar la aplicación de lo establecido en la presente resolución a su organización, en consideración a la legislación específica que los regula⁵⁰. En el artículo segundo de las Directrices valencianas se estipula que los centros educativos privados de enseñanzas no universitarias podrán acogerse a lo regulado en esta resolución. Finalmente, la norma Primera de las Instrucciones de Extremadura dispone que los centros privados podrán adaptar estas instrucciones a sus propios reglamentos de organización y funcionamiento.

El tercer problema a abordar es la cuestión espacio-temporal. Es decir, se trata de decidir en qué momentos y qué lugares los móviles y dispositivos electrónicos se pueden o no utilizar.

En cuanto a los momentos, de ordinario la normativa autonómica fija la limitación durante toda la jornada escolar entendida como el espacio de tiempo que incluye el horario lectivo o de docencia directa, tiempo de recreo o descanso y los períodos dedicados al desarrollo de las actividades complementarias, extraescolares, servicio de comedor y transporte⁵¹. Muy in-

⁵⁰ Añadiendo la canaria «y a la propia autonomía del centro educativo».

⁵¹ Ver artículo Primero de las Instrucciones andaluzas (salvo que esté expresamente previsto en el proyecto educativo del centro para determinados momentos con fines exclusivamente didácticos y criterios pedagógicos debidamente justificados, teniendo en cuenta en todo caso la edad del alumnado, su maduración y sus características psicoevolutivas); norma Primera de las instrucciones de Aragón; norma Primera de las Instrucciones asturianas (los centros que impartan enseñanzas en las etapas de educación Infantil y Primaria han de ser espacios libres de dispositivos móviles); normas Segunda y Tercera de las Instrucciones canarias (incluye los tiempos de custodia anteriores y posteriores al comienzo del horario de docencia y los servicios complementarios); norma Segunda de las Instrucciones de Cantabria (la norma Cuarta dispone que «las NOFC deberán regular la utilización de dispositivos móviles cuando se realicen actividades complementarias y extraescolares fuera de las instalaciones del centro educativo, partiendo siempre de la misma regla general de uso excepcional. Cuando esas actividades complementarias o extraescolares fuera de las instalaciones del centro no impliquen pernocta y a falta de regulación específica, se aplicarán las mismas reglas de uso establecidas en las NOFC para la utilización de dispositivos móviles dentro de las instalaciones. En las etapas reguladas en esta instrucción, todo el alumnado que porte dispositivos móviles deberá apagarlos previamente a su acceso a las instalaciones del centro o, en su caso, al inicio de las actividades complementarias y extraescolares fuera de las instalaciones y mantenerlos apagados durante toda la jornada escolar o duración de dichas actividades»); normas Primera y Segunda de las Instrucciones de Extremadura (abarca uso y exhibición y precisa el concepto de servicios complementarios (aulas matinales, comedor escolar, servicio de transporte escolar y actividades formativas complementarias); en Galicia artículo 19 del Decreto 8/2015 (refiriéndose a la prohibición del uso de móviles como mecanismo de comunicación «durante los periodos escolares») y artículos 1 y 2 de su Orden (Se especifica aquí que, a los efectos del presente protocolo, se consideran períodos no lectivos: entradas y salidas, el tiempo de recreo, el comedor escolar y los periodos dedicados al desarrollo de actividades complementarias y extraescolares); artículo 32.2 del Decreto madrileño (se precisa aquí que, así mismo, en las normas de convivencia, los centros podrán limitar

interesante es la normativa extremeña que prevé en la norma Sexta de sus Instrucciones que los centros educativos aplicarán el concepto de desconexión digital, de forma que en tiempo de descanso se puedan mantener inactivos los dispositivos y no enviar ni recibir mensajes de miembros de la comunidad educativa por razones laborales o académicas.

En cuanto a los lugares, en gran medida solapados con la regulación de los tiempos, algunas normas autonómicas precisan los espacios abarcando todos aquellos de los centros educativos, incluyendo aulas, comedores, pasillos, patios y zonas comunes en general (Andalucía, Canarias, Navarra).

El cuarto problema que resuelve la normativa autonómica, inspirada por las recomendaciones del Ministerio arriba citadas, hace referencia a la modulación de la limitación del uso de los dispositivos móviles en función de la etapa en la que nos encontremos o de su función para fines didácticos o pedagógicos, lo cual abre la puerta a la autorización de su uso⁵². Así, en

su uso en otros periodos, actividades y espacios de su competencia.); norma Primera de las Instrucciones de Murcia (se advierte que asimismo, en las normas de convivencia, los centros podrán limitar su uso en otros periodos, actividades y espacios de su competencia); Instrucciones del País Vasco; artículos Primero y Segundo de las Directrices valencianas.

⁵² Ver norma Primera de las Instrucciones aragonesas; norma Quinta de las Instrucciones Canarias («los centros docentes que impartan enseñanzas de carácter obligatorio podrán, de manera excepcional, excluir la limitación de su uso, en los siguientes casos: — En educación secundaria obligatoria y ciclos formativos de grado básico, cuando siguiendo los criterios pedagógicos aprobados por el Claustro, su uso como herramienta de aprendizaje sea aprobada por el Consejo Escolar con fines exclusivamente didácticos...»); norma Tercera de las Instrucciones de Cantabria (que precisa que los centros sostenidos con fondos públicos que impartan enseñanzas de educación infantil y/o primaria serán espacios libres de dispositivos móviles... En estas etapas el alumnado no deberá portar dispositivos móviles durante la jornada escolar) y Cuarta (aquí se advierte que «En estos centros solo podrá hacerse uso de los dispositivos móviles cuando se cumplan simultáneamente los siguientes requisitos: 1.º. Que el Proyecto Educativo del centro prevea expresamente las excepciones a la prohibición general. Al establecer estas excepciones, el centro deberá precisar las actividades o situaciones de aprendizaje excepcionadas y las razones pedagógicas que lo justifican, así como adaptar esas excepciones a las características de desarrollo y psicoevolutivas del alumnado. 2.º. Que la programación didáctica de cada materia, ámbito o módulo recoja expresamente las actividades o situaciones de aprendizaje concretas donde se utilizarán dispositivos móviles. En ningún caso se podrá obligar a las familias o al alumnado a la adquisición o uso de móviles o relojes inteligentes para seguir o desarrollar el proceso de aprendizaje del alumnado»); artículo 7.1 de las Instrucciones castellano-manchegas; norma Segunda de las Instrucciones de Extremadura, donde se advierte que no está permitido el uso, «salvo que esté expresamente previsto en el Proyecto Educativo del centro con fines exclusivamente didácticos y criterios pedagógicos debidamente justificados. En estos casos será necesaria, a instancias del profesorado, una autorización expresa y por escrito de los padres/madres o tutores legales del alumnado menor de edad, teniendo en cuenta en todo caso su edad, su madurez y sus características psicoevolutivas, y siempre que este uso no suponga una situación de discriminación para ningún alumno o alumna». Para ello se utilizarán los anexos I o II, según corresponda, que introducen las propias Instrucciones; Instrucciones de las Islas Baleares; artículo 32.2 del Decreto madrileño; norma Primera de las Instrucciones de Murcia (advierte que se entenderá también como uso el hecho de mantener operativos dichos dispositivos); en Galicia artículo 19.4 del Decreto 8/2015 y Punto 3 de la Orden Gallega; norma Cuarta 1.º de las Directrices valencianas (En el caso de actividades que requieran el uso didáctico de dispositivos móviles, deberán contemplarse en el proyecto educativo de centro y en la programación de aula correspondiente, bajo la supervisión del personal docente. Para ello, serán consideradas las características psicoevolutivas y sociales del alumnado, sin que la situación socioeconómica o el acceso a la tecnología sea motivo de discriminación. Una vez finaliza-

la educación básica, infantil y primaria se suele establecer una prohibición absoluta y a medida que se avanza a otras etapas, especialmente las enseñanzas postobligatorias, se va tolerando su uso (Secundaria, Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial⁵³), quedando limitado a momentos puntuales previstos expresamente por los proyectos educativos de los centros y siempre y cuando esté debidamente justificado atendiendo a criterios didácticos, pedagógicos o educativos.

En esta materia, una vez más la norma más detallada con diferencia ha sido la catalana. De este modo, en el punto 2. Segundo (Aspectos generales sobre el uso de los teléfonos móviles) de sus Directrices se dice que «la concepción del uso del móvil con fines educativos debe situarse dentro del marco del proyecto educativo del centro, que debe reflejar una visión integral de la educación, incluyendo las oportunidades que la tecnología puede ofrecer para mejorar la calidad del aprendizaje. La graduación de la introducción del uso de los teléfonos móviles es clave, dado que las necesidades y capacidades de los alumnos varían en función de la edad y del nivel educativo». En su punto 2 Tercero (Marco de uso de los teléfonos móviles según la etapa educativa) aclara que es necesario establecer instrucciones por etapas educativas, mostrando los aspectos específicos agrupados en tres bloques: la educación

da la actividad, el personal docente deberá asegurarse del apagado de los dispositivos móviles). El Dictamen del Consejo Escolar de Andalucía propuso restringir su uso hasta segundo de la ESO inclusive en todas las enseñanzas de competencia de la Consejería. A partir de tercero de la ESO recomendó «limitar su uso en la jornada escolar a determinados momentos puntuales con fines exclusivamente didácticos y con criterios pedagógicos debidamente justificados en el proyecto educativo de los centros, teniendo en cuenta, en todo caso, la edad del alumnado, su maduración y sus características psicoevolutivas».

⁵³ En el País Vasco también en la Formación Profesional (en adelante FP) se aborda esta cuestión «poniendo atención en aspectos como el ciberbullying y el uso adecuado de los teléfonos móviles, ámbitos sobre los que se está trabajando en los centros. Se trata de una modalidad formativa que presenta características específicas con respecto al resto de etapas educativas. Por una parte, la edad de su alumnado, con una edad media que superara los 20 años (aunque también cuenta con estudiantes de 16 años en adelante). Y por otra parte, que los dispositivos digitales son en la FP una herramienta de aprendizaje fundamental en el día a día de los centros. Teniendo en cuenta estas particularidades, los centros de FP también deberán reflejar en su Reglamento de Organización y Funcionamiento, dentro de la autonomía de cada centro, las medidas que adopten sobre la utilización de las herramientas digitales, que cada vez se van a emplear más». En la norma Cuarta de las Instrucciones de Cantabria se dispone que: «En los centros en los que se impartan enseñanzas de bachillerato, formación profesional de grado medio y/o superior, enseñanzas en régimen especial o enseñanzas de personas adultas, las NOFC podrán permitir al alumnado que curse esas enseñanzas, particularmente si son mayores de edad, portar y utilizar dispositivos móviles. En este caso, las NOFC deberán regular las condiciones y requisitos para que el alumnado pueda portar esos dispositivos y utilizarlos, así como las consecuencias de su incumplimiento». En el artículo 7 de las Instrucciones castellano-manchegas se añade: «...2. En Educación Secundaria Obligatoria, como regla general, el uso de teléfonos móviles no estará permitido durante la jornada escolar. En esta etapa únicamente se podrán utilizar los dispositivos móviles con fines pedagógicos y bajo la supervisión del profesorado. 3. En la etapa de Bachillerato, Formación Profesional y las Enseñanzas de Régimen Especial, como regla general, el uso de teléfonos móviles no estará permitido dentro del aula, excepto cuando su utilización tenga fines pedagógicos y se realice bajo la supervisión del profesorado».

infantil y primaria⁵⁴, la educación secundaria obligatoria⁵⁵ y la educación

⁵⁴ 3.1. Uso de los teléfonos móviles en la educación infantil y primaria. En la etapa de educación infantil y primaria no está permitido el uso de teléfonos móviles por el alumnado en el centro educativo. La escuela debe velar por poner a disposición del alumnado los dispositivos tecnológicos que sean necesarios para alcanzar la competencia digital en la aplicación de las situaciones de aprendizaje que así lo requieran. Esta indicación se hace extensiva tanto al horario lectivo como al horario no lectivo y afecta, por tanto: los ratos de bienvenida por la mañana, antes de iniciarse las clases, los ratos de la pausa al mediodía en los espacios de comedor y otros espacios que el centro tenga, y las actividades extraescolares y complementarias en las que participen alumnos de educación infantil y primaria. Si un alumno lleva un dispositivo móvil personal, éste debe estar apagado a lo largo de la jornada escolar y guardado en lugar seguro, que debe determinar el centro. Para garantizar esta instrucción, es necesario compartir con las familias (a través de la carta de compromiso y el conocimiento de las normas de organización y funcionamiento del centro, NOFC) la regulación general y específica del centro.

⁵⁵ 3.2. Uso de los teléfonos móviles en la educación secundaria obligatoria. Con carácter general, no está permitido que el alumnado de la ESO utilice teléfonos móviles. El alumno que lleve un dispositivo móvil personal debe apagarlo cuando entre en el centro y debe garantizar que quede apagado de forma que no pueda acceder a los datos personales que el dispositivo almacena. Cada centro debe establecer la forma y el procedimiento para garantizar que los dispositivos móviles personales del alumnado queden en un espacio seguro a lo largo de toda la jornada escolar, salvo que un docente autorice su uso por circunstancias excepcionales o estrictamente pedagógicas. En este sentido, el centro puede optar por varias opciones más o menos restrictivas: por ejemplo, se puede pedir que el alumnado guarde el dispositivo apagado en su mochila, en la taquilla (en caso de disponer de ella) o en una caja en el aula. En el apartado Propuestas de redacción para las NOFC de la Intranet - Portal de centro se especifica una propuesta de redacción para garantizar que los teléfonos móviles personales del alumnado queden en un espacio seguro... En el apartado Propuestas de redacción para las NOFC de la Intranet - Portal de centro existe una propuesta de redacción concreta. Actividades lectivas: Durante las actividades lectivas, y para realizar tareas en las que sea necesario utilizar un dispositivo electrónico, debe priorizarse siempre el uso del ordenador portátil o de dispositivos del centro. El centro educativo puede decidir prohibir el uso total de los teléfonos móviles del alumnado o bien permitirlo en circunstancias excepcionales o en aquellas en las que no se pueda cumplir la tarea según la indicación anterior, por ejemplo, actividades de geolocalización, grabación de vídeos o fotografías, participación en proyectos como App Inventor, entre otros. En estos casos, se deben seguir las indicaciones que el docente establezca y cumplir la normativa del centro. En los casos excepcionales que se autorice el uso de móviles, el centro educativo debe garantizar que el alumnado que no dispone de teléfono pueda seguir con normalidad la actividad con las herramientas del centro. Estas indicaciones también deben cumplirse en las actividades llevadas a cabo fuera del centro que complementan o forman parte de la programación general anual. Se incluyen, por tanto, salidas, colonias, viajes, proyectos compartidos con otros centros, actividades en el que participan las familias o la comunidad educativa, actividades con entidades del entorno, etc. Se considera que los espacios del centro como la biblioteca, laboratorios, gimnasio, aulas específicas, talleres y análogos, son espacios donde habitualmente se llevan a término actividades lectivas y, por tanto, en las que se aplica la misma indicación. Actividades no lectivas: En el resto del tiempo no lectivo, como el recreo, el tiempo de comedor o las actividades complementarias y extraescolares, no puede hacerse un uso libre del teléfono móvil. Son espacios en el que es necesario preservar prioritariamente la interacción personal entre alumnos, profesorado y otros miembros de la comunidad educativa, evitando hacer uso de los teléfonos móviles que la puedan distorsionar. Hay que velar por que el tiempo de recreo sea un tiempo de ocio libre de pantallas, que promueva el juego, el ejercicio físico y las relaciones interpersonales directas. De manera excepcional, sólo se permite hacer uso de los teléfonos móviles cuando un docente de referencia lo autorice para una actividad con un objetivo educativo concreto, y un adulto de referencia vele para su buen uso en estos espacios. Es necesario garantizar que la finalidad del uso debe ser llevar a cabo una actividad concreta, y que se da cumplimiento a la segunda condición de los aspectos generales sobre el respeto a los derechos fundamentales y la protección de datos. En resumen, en la etapa de educación secundaria obligatoria debe tenerse en cuenta que el centro puede decidir si el uso de los móviles queda totalmente prohibido o si se permiten usos educativos específicos autorizados. En el apartado Propuestas de redacción para las NOFC de la Intranet - Portal de centro existe una propuesta de redacción concreta.

postobligatoria⁵⁶. El contenido de estos blogs se aplica obligatoriamente a las diferentes etapas educativas, independientemente de que la edad del alumno sea superior a la que corresponde de forma ordinaria. De este modo, un alumno que curse ESO, debe ceñirse a las instrucciones que se indican y a las que concrete el centro, independientemente de que sea mayor de dieciséis años.

Finalmente, de manera general la normativa autonómica prevé, como excepción, la posibilidad de que se autorice el uso de estos aparatos por los alumnos en casos individualmente justificados y acreditados de carácter médico, familiar, personal u otros por razones de necesidad y excepcionalidad, conforme a lo dispuesto en la normativa de convivencia del centro. Normalmente se exige que tendrán que ser debidamente acreditados ante la dirección del centro (órgano competente para valorar las razones alegadas y autorizar, en su caso, el uso de los dispositivos y en qué condiciones) por los representantes legales del alumnado o por el alumnado de mayor edad⁵⁷. Formas más elaboradas o precisiones adicionales podemos encontrar en los siguientes ordenamientos autonómicos:

1.º) el punto 4 de las Directrices catalanas regula las «Situaciones específicas y excepcionales del uso general de los teléfonos móviles», señalando que «Aparte de los aspectos descritos anteriormente según las etapas educativas, los centros pueden concretar excepciones del uso general

⁵⁶ 3.3. Uso de los teléfonos móviles en la educación postobligatoria. En los estudios postobligatorios (se excluyen los ciclos formativos de grado superior, enseñanzas de idiomas, enseñanzas artísticas superiores y enseñanzas en centros de formación de personas adultas) el alumnado debe ser responsable de sus dispositivos móviles, siguiendo las normas que el centro establezca para su uso en el marco de la buena convivencia del centro y el respeto a los derechos fundamentales y de protección de datos de terceros. En los centros donde se ofrezcan estudios de diversas etapas educativas es necesario establecer los usos de los teléfonos móviles para cada etapa. Actividades lectivas: Durante las actividades lectivas, el uso de teléfonos móviles y otros dispositivos inteligentes se ha de vincular a las actividades de aprendizaje, por lo que no se puede hacer un uso libre. El profesorado debe dar las indicaciones de uso. Cualquier otra actuación del alumnado que se desprenda debe ceñirse a un uso responsable. Actividades no lectivas: En el resto del tiempo no lectivo, el centro debe velar por el buen uso de los dispositivos móviles para evitar situaciones de conflicto; puede regular su uso en los contextos que considere conveniente, en función de la edad del alumnado.

⁵⁷ Ver, por ejemplo, artículo Primero de las Instrucciones andaluzas; norma Primera de las Instrucciones aragonesas; normas Primera y Segunda de las Instrucciones asturianas; Norma Cuarta de las Instrucciones de Cantabria (esta norma indica que «Todo ello se entiende sin perjuicio de las excepciones contempladas en estas instrucciones y siempre en presencia y bajo la supervisión del profesorado responsable»); artículo 7.4 de las Instrucciones castellano-manchegas; norma Tercera de las Instrucciones de Extremadura (para lo cual se utilizará el anexo III); artículo 32.2 del Decreto madrileño; norma Primera de las Instrucciones de Murcia; Punto 4 de la Orden Gallega (Estará exento de esta restricción el uso proporcionado y razonable de los dispositivos por razones de oportunidad o necesidad, médicas o de otra índole, siempre y cuando el motivo esté justificado en la forma que se considere en cada caso atendiendo a las circunstancias, y así lo autorice la dirección del centro, o, en su defecto, posible, por parte de los profesores); norma Cuarta 2 de las Directrices valencianas.

de los teléfonos móviles, que pueden estar relacionadas con situaciones específicas individuales, como pueden ser las derivadas de las necesidades educativas específicas de algún alumno para participar en las situaciones de aprendizaje de aula, para llevar a cabo alguna tarea o actividad en entornos fuera del aula, para comunicarse, para fomentar su autonomía o por aspectos vinculados a la salud por lo general (control de constantes, valores médicos, etc.). En el apartado Propuestas de redacción para las NOFC de la Intranet – Portal de centro se especifican situaciones en las que el uso de los teléfonos móviles podría quedar exceptuado, de acuerdo con las instrucciones».

2.º) en la norma Quinta de las Instrucciones Canarias (Exclusiones) se dispone que «los centros docentes que impartan enseñanzas de carácter obligatorio podrán, de manera excepcional, excluir la limitación de su uso, en los siguientes casos: ... — Cuando existan circunstancias personales relacionadas con la salud que sean acreditadas ante la dirección del centro por las personas que ostente la representación legal del alumnado o por el alumnado mayor de edad. En los casos en los que se permita el uso de los teléfonos móviles, el equipo directivo, el Claustro y el Consejo Escolar, garantizarán de acuerdo con las familias que todo el alumnado disponga de los dispositivos necesarios para las tareas donde se requiera su utilización».

3.º) en la norma Tercera de las Instrucciones de Cantabria se prevé que las tabletas personales, de titularidad de las familias, quedarán excluidas de sus Instrucciones cuando se cumplan simultáneamente los siguientes requisitos: 1.º Que el Proyecto Educativo del centro prevea expresamente las excepciones en el uso de tabletas personales con fines educativos. 2.º Que la programación didáctica de cada área recoja expresamente las actividades o situaciones de aprendizaje donde se utilizarán esas tabletas personales.

Por último, destacar que en Baleares se recomienda al personal docente que restrinja el uso del teléfono móvil durante las sesiones lectivas con el alumnado. Se aconseja a los docentes que se abstengan de hacer un uso personal, lúdico o ajeno a la finalidad educativa, salvo que haya circunstancias familiares o personales que lo hagan necesario. Las comunicaciones entre docentes y alumnado deben producirse en el ámbito de la función educativa, sin emplear aplicaciones de mensajería instantánea. Con todo, hay que advertir que no faltan voces que se han manifestado en contra de que se prohíba el uso de móviles también a los profesores, ya que no debe olvidarse que los docentes también lo usan con fines educativos como coordinar actividades, fichar o comunicarse entre ellos.

IV. INSPECCIÓN Y MEDIDAS CORRECTORAS

Cualquier régimen de intervención administrativa en las libertades públicas exige un régimen de inspección para garantizar su cumplimiento. El caso de los móviles y los dispositivos electrónicos no es una excepción y la normativa autonómica se ha preocupado de recordar de forma unánime que la consejería con competencias en materia de educación, a través de sus servicios de inspección educativa en el ámbito de sus competencias debe velar por la correcta aplicación de la regulación sobre esta materia. En algunas CC. AA. se prevé además que podrá supervisar la preparación, desarrollo y evaluación de planes para convivencia de los centros docentes y la adaptación de las normas de convivencia de los centros a estas instrucciones. Igualmente se le atribuye una función de asesoramiento e información sobre el contenido de la normativa y de dichos planes a los distintos sectores de la comunidad educativa⁵⁸.

En cuanto a lo que tradicionalmente llamaríamos el régimen de infracciones y sanciones hay que hacer aquí una importante advertencia. Obviamente, cuando se viola la normativa que acabamos de ver procede reaccionar contra dicho incumplimiento. En cualquier otro ámbito del Derecho administrativo hablaríamos de la aplicación del régimen sancionador. Sin embargo, en el ámbito educativo la filosofía que inspira su regulación no es mayoritariamente así. Al revés, se puede afirmar que la concepción mayoritaria en la materia es la contraria. Los decretos autonómicos que regulan el tema de la convivencia en las aulas, tras enunciar largos listados de derechos y deberes de los alumnos de los cuales se puede extraer implícitamente la prohibición de usar incorrectamente los dispositivos personales, diseñan un sistema disciplinario que huye conscientemente de la potestad sancionadora clásica y de alguna de su ter-

⁵⁸ Ver, por ejemplo, norma Sexta de las Instrucciones andaluzas (la Inspección Educativa actuará en el marco de su Plan General de Actuación. En la norma Tercera se prevé que el profesorado que esté realizando las funciones del servicio de guardia prestará especial atención y extremará la vigilancia durante los periodos de cambios de clases y recreos); norma Sexta de las Instrucciones de Aragón; norma Sexta de las Instrucciones asturianas; Artículo Cuarto de la Resolución canaria (en el marco de su plan anual de actuación); norma Séptima de las Instrucciones de Extremadura (en el marco de sus Planes de Actuación); artículo 14 de la Orden de Castilla La Mancha (La Inspección de Educación realizará las acciones necesarias de control, supervisión, evaluación, conforme a lo previsto en los planes provinciales de actuación); en Galicia artículos 4 de la Orden y 16.4 del Decreto 8/2015. El artículo 29.2.2 del Decreto 32/2019 de Madrid dispone que «la unidad de convivencia y contra el acoso escolar de la Subdirección General de Inspección Educativa tendrá las siguientes funciones en materia de convivencia en los centros educativos: a) Informar y asesorar a los equipos directivos, en casos de conflictos de convivencia, acoso y ciberacoso colaborando en su análisis y valoración y, en su caso, elaborando propuestas de intervención... e) Registrar y analizar la evolución de los casos de acoso y ciberacoso en el ámbito escolar»; norma Sexta de la Resolución valenciana; Instrucciones del País Vasco. En el punto Cuarto de las Directrices catalanas simplemente se dice que los centros educativos deben velar por cumplir la legislación vigente en cuanto a protección de datos y respeto a los derechos fundamentales.

minología tradicional. El cambio en la forma de expresarse no es baladí ni una casualidad, sino un cambio de perspectiva radical: no se trata de reprimir sino de educar. Por ello la reserva de ley, principio sagrado del derecho administrativo sancionador, también se resiente en este terreno de la convivencia en las escuelas⁵⁹. A la hora de explicar este giro, especialmente contunde a este respecto resulta el Decreto vasco 201/2008. En su exposición de motivos nos aclara lo siguiente:

«Se sustituye el término sanción, utilizado en el anterior Decreto, por el de corrección o medida correctora, ya que la posibilidad legal de enfrentarse a las conductas del alumnado que no se ajustan a las normas de convivencia no es la expresión en los centros docentes de la potestad sancionadora de la Administración, sino que procede de la propia función educadora que implica la necesidad de corregir las conductas inadecuadas de los alumnos y alumnas y dar pautas de conducta correcta. Es por ello, por lo que en general, el procedimiento de corrección se establece entre el centro docente y el alumno o alumna como una actividad educativa más, sin que sea preceptiva la audiencia de los padres, madres o representantes legales de los alumnos y alumnas menores, salvo en el caso de que las medidas a aplicar vayan a incidir directamente en el ámbito familiar... Para potenciar la finalidad educativa, se prioriza la solución de los conflictos de convivencia mediante los mecanismos de conciliación y reparación... Dentro de los mecanismos para

⁵⁹ Hay que señalar que no falta algún ejemplo en donde se da un cierto protagonismo en la materia a normas con rango de ley como en Cataluña, como vamos a ver inmediatamente y en Galicia con su Ley 4/2011, de 30 de junio de convivencia y participación de la comunidad educativa en materia de convivencia escolar. Su artículo 12, al regular el incumplimiento de las normas de convivencia, dispone que: «1. Serán objeto de corrección disciplinaria las conductas contrarias a las normas de convivencia realizadas por el alumnado dentro del recinto escolar o durante el desarrollo de actividades complementarias y extraescolares, así como durante la prestación de los servicios de comedor y transporte escolar. 2. Asimismo, podrán corregirse disciplinariamente las conductas del alumnado que, aunque realizadas fuera del recinto escolar, estuviesen motivadas o directamente relacionadas con la vida escolar y afectasen a sus compañeros o compañeras o a otros miembros de la comunidad educativa y, en particular, las actuaciones que constituyan acoso escolar con arreglo a lo establecido por el artículo 28. Las posibles conductas contrarias a las normas de convivencia realizadas mediante el uso de medios electrónicos, telemáticos o tecnológicos que tengan conexión con la actividad escolar se consideran incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley». En el ámbito estatal se puede citar la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales. En su artículo 73 a) recoge que en función de lo que establece el artículo 83.4 del Reglamento (UE) 2016/679, se considera infracción grave el tratamiento de datos personales de un menor de edad sin recabar su consentimiento, cuando tenga capacidad para ello, o el del titular de su patria potestad o tutela, conforme al artículo 8 del Reglamento (UE) 2016/679. Asimismo, en el artículo 92 de la citada Ley, sobre la protección de datos de los menores en Internet, se recoge que los centros educativos y cualesquiera personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades en las que participen menores de edad garantizarán la protección del interés superior del menor y sus derechos fundamentales, especialmente el derecho a la protección de datos personales, en la publicación o difusión de sus datos personales a través de servicios de la sociedad de la información. Sobre este tema de la reserva de ley en el derecho administrativo sancionador ver Nieto, A., (2002). *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos. Madrid. p. 264 y Cano Campos, T., (2018). *Sanciones administrativas*. Francis Lefebvre. Madrid. p. 41.

potenciar el carácter educativo, se incluye la posibilidad de asociar el entorno familiar al cumplimiento de las medidas correctoras... Tampoco hay que olvidar que, en algunas ocasiones, las conductas de los alumnos o alumnas pueden revestir mayor gravedad, hasta tal punto que, en caso de mayoría de edad, podrían constituir delitos o faltas sancionables en el ámbito penal. Pero, incluso en estos casos, la actuación del centro docente debe mantener su carácter educativo. Independientemente de que, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, se dé traslado al Ministerio Fiscal de los hechos o, en el caso de los mayores de edad, se denuncie en la instancia correspondiente el hecho, la corrección dentro de los centros docentes debe hacerse con el carácter educativo que les es propio, teniendo en cuenta que los infractores o infractoras de las normas son ciudadanos o ciudadanas en proceso de formación, con deficiencias en competencias básicas concretas, como es la competencia social y ciudadana, que requieren la aplicación de medidas correctoras»⁶⁰.

Por tanto, si atendemos a la terminología hay que destacar que en la normativa de las CC.AA. generalmente no se habla de infracciones y sanciones. Aunque, como excepción, por ejemplo, la Ley 12/2009, de educación de Cataluña, al señalar el «ámbito de aplicación de medidas correctoras y sanciones», dice expresamente en su artículo 34.1 que «las disposiciones de la presente ley relativas a las *infracciones y a las sanciones* sólo son aplicables a los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña». Recordemos también sus Directrices que hemos visto antes en las que se hace referencia a las *posibles medidas correctoras o sancionadoras*.

En cuanto a los incumplimientos de la legalidad, hay que subrayar que la normativa autonómica contiene clasificaciones bipartitas (lo cual también es heterodoxo desde la perspectiva del segundo párrafo del artículo 27.1 de la Ley 40/2015) o tripartitas (como en Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia y País Vasco).

⁶⁰ En parecidos términos, el Decreto 73/2011, de Aragón, explica que «se hace hincapié en que el proceso educativo de corrección de la conducta de un alumno no debe considerarse un procedimiento sancionador de carácter administrativo ni llegar a convertirse en un conflicto judicial entre el centro docente, el alumno y, en su caso, su familia. Se pretende que cualquier medida de corrección mantenga por encima de todo su valor educativo, de tal forma que la corrección de conductas contribuya a que los alumnos corregidos adquieran las competencias básicas, sobre todo la de autonomía personal y la social y ciudadana. En el ámbito de los procedimientos de corrección de las conductas, se pretende simplificarlos para facilitar su realización a los centros docentes y agilizarlos observando las debidas garantías. Se introduce el término de corrección o medida correctora, ya que la posibilidad legal de afrontar las conductas del alumnado que no se ajustan a las normas de convivencia no constituye la expresión en los centros docentes de la potestad sancionadora de la Administración, sino que es parte de la propia función educadora que implica la necesidad de corregir las conductas inadecuadas del alumnado y dar pautas de conducta correcta».

Volviendo al tema de la terminología hay que hacer hincapié en el hecho de que se hace referencia a «conductas» contrarias a la convivencia en la mayoría de las CC.AA, estableciéndose tipos agravados.

Así, en Aragón, por un lado, se considera simplemente contrario a la convivencia cualquier acto de incorrección o de desconsideración hacia el profesorado o hacia otro miembro de la comunidad educativa, incluyendo los realizados por medios virtuales. Por otro lado, se prevé como gravemente perjudicial para la convivencia la utilización inadecuada de las tecnologías de la información y la comunicación para atentar contra la dignidad de cualquiera de los miembros de la comunidad educativa, dentro o fuera del recinto escolar⁶¹.

En Asturias se tipifica como simplemente contraria a la convivencia la grabación de imagen o sonido, por cualquier medio, de otras personas de la comunidad educativa sin su consentimiento expreso. Se estiman conductas gravemente perjudiciales para la convivencia las siguientes: las injurias y ofensas contra cualquier miembro de la comunidad educativa realizadas por cualquier medio y en cualquier soporte; las amenazas o coacciones contra cualquier miembro de la comunidad educativa realizadas por cualquier medio y en cualquier soporte; los atentados a la intimidad, la grabación y la difusión por cualquier medio de reproducción de hechos que puedan atentar contra el honor y la intimidad de los miembros de la comunidad educativa; la difusión por cualquier medio de grabaciones de imagen o sonido, realizadas a otras personas de la comunidad educativa sin su consentimiento expreso; las conductas que puedan considerarse acoso escolar realizado por cualquier medio o en cualquier soporte⁶².

En Canarias se prevé como conducta contraria a la convivencia de carácter grave la grabación, publicidad o difusión no autorizada de imágenes de los miembros de la comunidad educativa, cuando ello resulte contrario al derecho a su intimidad, y no constituya una conducta que perjudica gravemente la convivencia tipificada en el apartado j) del artículo 64. En este último precepto se clasifican como conductas que perjudican gravemente la convivencia en el centro docente las expresiones que sean consideradas gravemente ofensivas contra los miembros de la comunidad educativa, verbalmente, por escrito o por medios informáticos, audiovisuales o de telefonía y la grabación, publicidad o difusión no autorizada de imágenes de los miembros de la comunidad educativa, en el caso de agresiones o conductas inapropiadas⁶³.

⁶¹ Ver artículos 58.5 y 64.7 del Decreto 73/2011.

⁶² Ver artículos 36.1.h) y 39.1.b), e), m), n) y o) del Decreto 249/2007. Su artículo 36.2 precisa que se considerarán conductas contrarias a la autoridad del profesorado las establecidas en las letras b), f), g) y h) del apartado anterior cuando afecten directamente al profesorado. Su artículo 39.5 dispone que en el caso de las conductas que impliquen la difusión o publicación en cualquier clase de medio el plazo de prescripción se computará a partir de la fecha en que se tiene conocimiento fehaciente de la infracción.

⁶³ Ver artículos 63.1.f) y 64.b) y j) del Decreto 114/2011.

En Cantabria se estima conducta contraria a la convivencia la grabación, manipulación, publicidad y difusión no autorizada de imágenes de miembros de la comunidad educativa, cuando ello resulte contrario a su derecho a la intimidad y no constituya la conducta gravemente perjudicial para la convivencia tipificada en el artículo 59.g). Este último precepto incluye dentro de las conductas gravemente perjudiciales para la convivencia la grabación, manipulación, publicidad y difusión, a través de cualquier medio o soporte, de cualquiera de las conductas tipificadas en las letras a) (La agresión física, las amenazas o coacciones contra cualquier miembro de la comunidad educativa), b) (Las injurias y ofensas a cualquier miembro de la comunidad educativa), c) (Las vejaciones o humillaciones a cualquier miembro de la comunidad educativa), d) (El hostigamiento o el acoso contra cualquier miembro de la comunidad educativa) y e) (Las manifestaciones de odio, tales como la xenofobia, el racismo y la homofobia) de ese mismo artículo, así como de conductas relacionadas con la intimidad de cualquier miembro de la comunidad educativa⁶⁴.

En Castilla y León se contempla como conducta simplemente contraria a la convivencia la utilización inadecuada de aparatos electrónicos⁶⁵.

En Extremadura se ha previsto como conducta gravemente perjudicial para la convivencia el uso indebido de medios electrónicos durante las horas lectivas, con fines de causar perturbación de la vida académica o causar daños o lesionar derechos de la comunidad educativa⁶⁶.

En Galicia se establece como conducta gravemente perjudicial para la convivencia la grabación, manipulación o difusión por cualquiera medio de imágenes o informaciones que atenten contra el derecho al honor, a la dignidad de la persona, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen de los demás miembros de la comunidad educativa⁶⁷.

En Islas Baleares⁶⁸ se regula como conducta contraria a las normas de convivencia el uso indebido de aparatos electrónicos y como conducta gravemente perjudicial para la convivencia el uso indebido de aparatos electrónicos con la finalidad de perturbar la vida académica y la grabación, la publicidad o la difusión, a través de cualquier medio o soporte, de contenidos que afecten al honor, la intimidad o la propia imagen de cualquier miembro de la comunidad educativa.

⁶⁴ Ver artículos 57.1.j) y 59.g) del Decreto 53/2009. En la norma Quinta de las Instrucciones de Cantabria se prevé que «la utilización de un dispositivo móvil fuera de los supuestos contemplados en estas instrucciones y en las NOFC de cada centro podrá ser considerada como una infracción de las normas de convivencia, contemplada en el artículo 57.1.f) (El uso de cualquier objeto o sustancia no permitidos) del Decreto 53/2009...».

⁶⁵ Ver artículo 37.1 g) del Decreto 51/2007.

⁶⁶ Ver artículo 40.i) del Decreto 50/2007.

⁶⁷ Ver artículo 38.d) del Decreto 8/2015.

⁶⁸ Ver artículos 52.j) y 57.i) del Decreto 121/2010.

En Navarra⁶⁹ se tipifica como conducta contraria a la convivencia el llevar o utilizar equipos, materiales, prendas o aparatos prohibidos, salvo en el caso de estar autorizado para ello por parte de la dirección. Se prevén como conductas gravemente perjudiciales para la convivencia la grabación de textos, imágenes, sonidos... de la jornada lectiva o de las actividades educativas con fines distintos de los autorizados por la dirección, así como de cualquier escena relacionada con la vida privada de las personas y la difusión, por cualquier medio electrónico o de otro tipo, de las conductas descritas en el apartado anterior.

En el País Vasco⁷⁰ en primer lugar se considera conducta inadecuada el utilizar el equipamiento del centro docente, electrónico, mecánico, telefónico, informático o de cualquier clase sin autorización o para fines distintos de los autorizados. En segundo lugar se contempla como conducta contraria a la convivencia el no respetar el derecho de otros al honor, la intimidad y la propia imagen utilizando medios de grabación sin su consentimiento o, en su caso, el de sus padres, madres o representantes legales. Finalmente, se consideran conductas que perjudican gravemente la convivencia en el centro docente todas las conductas contrarias a la convivencia, si concurren circunstancias de colectividad o de publicidad intencionada, sean éstas por procedimientos orales, escritos, audiovisuales o informáticos, así como cuando formen parte de una situación de maltrato entre iguales y el no respetar el derecho de otras personas al honor, la intimidad y la propia imagen utilizando medios de grabación contra su voluntad previamente expresada o, en su caso, contra la voluntad expresa de sus padres, madres o representantes legales.

En Valencia⁷¹ se establecen como conductas gravemente perjudiciales para la convivencia el acoso y ciberacoso a cualquier miembro de la comunidad educativa y la grabación, manipulación publicidad y/o difusión no autorizada de imágenes, a través de cualquier medio o soporte, cuando este hecho resulte contrario a su derecho a la intimidad, con contenido vejatorio, agresiones y/o humillaciones cometidas hacia los miembros de la comunidad educativa.

Se hace referencia a «irregularidades o faltas» en Cataluña⁷².

⁶⁹ Ver artículos 14.1.k) y Artículo 17.1.b) y c) del Decreto Foral 47/2010.

⁷⁰ Ver artículos 30.1.g), 31.1.g) y 32.1.f) y j) del Decreto 201/2008.

⁷¹ Ver artículo 18.1.b) y f) del Decreto 195/2022.

⁷² Punto 2. Cuatro... «Por otra parte, cuando el alumnado no siga las indicaciones que se establecen en las normas de organización y funcionamiento del centro, las personas responsables tendrán que valorar si la actuación del alumnado es susceptible de constituir una irregularidad o una falta, que puede ser leve, grave o muy grave, y aplicar las medidas correctoras o sanciones pertinentes, sin obviar que algunas actuaciones pueden llegar a tener responsabilidades penales. Hay que tener en cuenta, además, que existen límites legales que establecen un mínimo de edad para el uso de redes sociales y ciertos contenidos de Internet...» Punto 3.2. «Cada centro puede acabar de concretar cómo gestiona los casos de usos indebidos de los dispositivos del alumno». Punto 5.4 (Faltas y medidas correctoras sobre el uso de los teléfonos móviles) «Además de incluir la regulación de usos singulares y específicos de los telé-

Finalmente, se utiliza el término «faltas» en Madrid⁷³ y Murcia⁷⁴.

En cuanto a lo que vendrían a ser las consecuencias del incumplimiento, en lugar de sanciones se hace referencia a «medidas correctoras» o «correcciones». Incluso en el artículo 43.1.k) del Decreto 195/2022 de Valencia, se usa la expresión «medidas de abordaje educativo ante conductas contrarias a la convivencia». Con todo existe aquí alguna excepción que puede y debe ser citada. Así, por ejemplo, una vez más, sin complejo alguno, la Ley 12/2009 de educación de Cataluña, en su Capítulo V dedicado a la con-

fonos móviles que el centro quiera autorizar, las normas de organización y funcionamiento del centro (NOFC) deben incluir la aplicación de faltas y medidas correctoras cuando no se siga la normativa que el centro tenga establecida. Asimismo, el artículo 24 del Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, se refiere a irregularidades o faltas... Se consideran irregularidades lo que tradicionalmente se ha considerado una falta de disciplina o una falta leve, es decir, las que no son gravemente perjudiciales para la convivencia. De conformidad con el artículo 19.1.e) del Decreto 102/2010, de 3 de agosto, las NOFC deben incluir la definición de las irregularidades en las que puede incurrir el alumnado con respecto al uso del teléfono móvil cuando no sean gravemente perjudiciales para la convivencia, y el establecimiento de las medidas correctoras de estas irregularidades y las circunstancias que pueden disminuir o intensificar la gravedad de la conducta del alumnado. La determinación de las irregularidades y las medidas debe tener por finalidad contribuir a mantener y mejorar el proceso educativo de los alumnos. Por ejemplo, se puede considerar una irregularidad que un alumno de primaria lleve un teléfono móvil encendido en la mochila y que suene cuando reciba una llamada; en este caso el centro puede haber establecido la retirada y la custodia del dispositivo y comunicarlo a la familia. En cambio, las faltas graves y muy graves son gravemente perjudiciales para la convivencia en el centro educativo y están definidas en la normativa mencionada anteriormente; por ejemplo, cuando con un teléfono móvil se graban imágenes vejatorias de un miembro de la comunidad educativa se comete una falta gravemente perjudicial para la convivencia y será necesario iniciar la tramitación disciplinaria prevista. Hay que recordar que los miembros de la comunidad educativa no tienen la competencia para decidir si un acto es una conducta de ese estilo. En la intranet – Portal de centro se pueden consultar las propuestas de redacción de las NOFC en relación con irregularidades y faltas gravemente perjudiciales para la convivencia».

⁷³ En el artículo 34.1.m) del Decreto 32/2019, de Madrid, se considera falta grave la difusión por cualquier medio de imágenes o informaciones de ámbito escolar o personal que menoscaben la imagen personal de miembros de la comunidad educativa o afecten a sus derechos. Se estima muy grave en el artículo 35.1. e) la grabación, publicidad o difusión, a través de cualquier medio o soporte, de agresiones o humillaciones cometidas o con contenido vejatorio para los miembros de la comunidad educativa.

⁷⁴ En el artículo 29.f) del Decreto 16/2016 de Murcia se prevé como falta leve el uso, sin autorización, de teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos en las aulas u otras dependencias del centro. El artículo 32.1 prevé como faltas graves: ... c) La grabación o difusión, sin autorización, a través de teléfonos móviles o de cualquier otro medio, soporte o dispositivo electrónico o telemático, de imágenes o comentarios que guarden relación con la vida escolar y g) Copiar en los exámenes, trabajos o pruebas de evaluación, consultando o plagiando los trabajos o ejercicios de otros alumnos, u obteniendo, en el caso de los exámenes y pruebas de evaluación, información de libros de texto, apuntes o dispositivos electrónicos o telemáticos. El apartado 2 precisa que en el supuesto previsto en la letra c) y g) del apartado anterior se procederá a la retirada del teléfono móvil, o dispositivo electrónico o similar que haya sido utilizado por el alumno para grabar, difundir las imágenes o copiar, que le será devuelto según el procedimiento establecido en el plan de convivencia del centro. El artículo 34.f) prevé como falta muy grave la grabación, publicidad o difusión, a través de teléfono móvil o de cualquier otro medio, soporte o dispositivo electrónico o telemático, de agresiones, actos que tengan un componente sexual, humillaciones o actos violentos, que guarden relación con la vida escolar o que atenten contra la intimidad, el honor, la integridad o dignidad de algún miembro de la comunidad educativa.

vivencia, habla de «sanciones»⁷⁵. Y en sus Directrices, se explica que (punto 3.2 Uso de los teléfonos móviles en la educación secundaria obligatoria) «cabe recordar que algunos usos indebidos pueden comportar la aplicación de medidas correctoras y sancionadoras e incluso ser susceptibles de delito y denuncia» y que (punto 5.4) «las irregularidades que cometa el alumnado deben estar vinculadas a medidas correctoras, mientras que las faltas están vinculadas a las sanciones establecidas en la normativa vigente... La dirección del centro es quien debe imponer las sanciones, siguiendo el procedimiento correspondiente y el protocolo que establece el artículo 25 del Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros». Por último advertir que en el Decreto 51/2007 de Castilla y León, el artículo 49 se rotula con la palabra «sanciones».

La normativa autonómica, en general, frente a las conductas contrarias a la convivencia, irregularidades o faltas, reacciona de manera proporcionada a su gravedad⁷⁶ con una batería de medidas típicas del ámbito educativo, como son los apercibimientos, las expulsiones, la suspensión de determinados derechos escolares, la imposición de tareas o, en los casos más graves, los cambios de clase o de centro e, incluso, como en Navarra, una reflexión sobre la conducta inadecuada y sus consecuencias. Hay que advertir que en las instrucciones autonómicas también se prevé como alternativa a los medios represivos las medidas de mediación y conciliación para solucionar los conflictos de convivencia⁷⁷. Ahora bien, a efectos de este trabajo lo que nos interesa evidentemente aquí es la previsión de medidas concretas en relación con los dispositivos electrónicos. Se puede afirmar que la medida

⁷⁵ Ver artículo 31.5 (Principios generales), artículo 34.1 (Ámbito de aplicación de medidas correctoras y sanciones), artículo 36 (Criterios de aplicación de medidas correctoras y sanciones) y artículo 37 (Faltas y sanciones relacionadas con la convivencia). Destacar aquí especialmente el artículo 35 (Tipología y competencia sancionadora), que dice: «1. Las irregularidades en las que incurran los alumnos, si no perjudican gravemente la convivencia, comportan la adopción de las medidas que se establezcan en la carta de compromiso educativo y en las normas de organización y funcionamiento del centro. 2. Las conductas y los actos de los alumnos que perjudiquen gravemente la convivencia se consideran faltas y comportan la imposición de las sanciones que la presente ley determina. 3. Las conductas y los actos contrarios a la convivencia de los alumnos son objeto de corrección por parte del centro si tienen lugar dentro del recinto escolar o durante la realización de actividades complementarias y extraescolares o la prestación de servicios escolares de comedor y transporte u otros organizados por el centro. Igualmente, comportan la adopción de las medidas correctoras y sancionadoras que procedan los actos de los alumnos que, aun teniendo lugar fuera del recinto escolar, estén motivados por la vida escolar o guarden directa relación con ella y afecten a otros alumnos o a otros miembros de la comunidad educativa».

⁷⁶ No es lo mismo, obviamente, consultar los mensajes de un móvil durante la clase que, por ejemplo, podría considerarse una falta leve, que un ciberacoso con consecuencias dramáticas para la víctima.

⁷⁷ Por ejemplo, en el punto 4 del Acuerdo por la convivencia en los centros escolares de Castilla-La Mancha, se prevé «la elección por el Consejo Escolar del centro de un miembro adulto de la comunidad educativa que ejerza las funciones de mediación y arbitraje en los procesos más importantes de conflictividad que surjan entre los miembros de su comunidad educativa, ofreciendo medidas alternativas a la vía judicial o a los procesos meramente sancionadores». Ver [file:///C:/Users/Fernando/Downloads/Acuerdo_Convivencia_CLM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Fernando/Downloads/Acuerdo_Convivencia_CLM%20(1).pdf).

preferida en las instrucciones autonómicas⁷⁸, prevista, por cierto, como una opción («podrá contemplarse» o «facultará»)⁷⁹, consiste en la retirada temporal al alumnado de los dispositivos móviles⁸⁰. La retirada del dispositivo se

⁷⁸ Ver norma Tercera de las Instrucciones de Andalucía; norma Cuarta de las Instrucciones de Aragón, Norma Tercera de las Instrucciones asturianas (en presencia de dos testigos. Los centros educativos establecerán los procedimientos para la custodia y devolución al finalizar la jornada escolar); Islas Baleares (Esta medida la podrá aplicar cualquier docente del centro o un miembro del equipo directivo); norma Quinta de las Instrucciones de Cantabria; norma Sexta de las Instrucciones de Canarias (El incumplimiento por el alumnado de la prohibición o, en su caso, limitación de uso de teléfono móvil u otros dispositivos vinculados a la telefonía móvil conllevará la aplicación de medidas correctoras por parte de la dirección del centro en los términos previstos en el artículo 52.2 letras b) y d) del Decreto 114/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad autónoma de Canarias); Directrices de Cataluña (punto 2 Tercero —Marco de uso de los teléfonos móviles según la etapa educativa— En caso de usos indebidos, es necesario retirar el dispositivo al alumno y seguir el protocolo que se detalle en las NOFC, que debería incluir la custodia hasta el final de la jornada y el aviso a la familia. Estos aspectos deben quedar recogidos también en la carta de compromiso. Punto 5.4. El hecho de que un alumno no entregue el móvil cuando se le requiere se considera grave. Se recomienda que la gravedad esté en concordancia con el resto de faltas establecidas en las NOFC para evitar que sea una previsión desproporcionada con el resto de conductas); Norma Quinta de las Instrucciones de Extremadura (Sin perjuicio de lo anterior, y teniendo en cuenta la tipificación como conducta gravemente perjudicial para la convivencia en el centro que establece el artículo 40. i) del Decreto 50/2007..., el incumplimiento de estas instrucciones será corregido mediante las medidas establecidas en el propio decreto). En el artículo Tercero de la norma valenciana se dispone que «ante el incumplimiento de las condiciones de uso de cada centro establecerá, dentro de sus normas de organización y funcionamiento, el procedimiento de retirada, custodia temporal y devolución de los dispositivos. Antes de su retirada, el personal docente debe asegurarse de que el alumno lo apague como garantía de confidencialidad. Mantener operativos dichos dispositivos se entenderá como uso».

⁷⁹ En la norma Quinta de las Instrucciones de Extremadura se precisa «siempre que los centros educativos así lo estimen en el ámbito de su autonomía organizativa».

⁸⁰ La medida se prevé también en algunos decretos autonómicos. Así en el artículo 53.1.j) (Medidas educativas de corrección) del Decreto 121/2010 de las Islas Baleares (Retirar durante la jornada escolar aparatos electrónicos o de otro tipo que puedan estorbar las actividades escolares); en los artículos 58.1.f) (Medidas disciplinarias) (Retirada temporal de los objetos o sustancias no permitidos, de acuerdo con lo que se determine en las normas de organización y funcionamiento del centro) y 60.5 (Medidas disciplinarias) (En el caso de las conductas a las que se refiere el artículo 59, letras f) y g) se procederá a la retirada inmediata de dichos objetos, sustancias, documentos o imágenes sin perjuicio de la imposición de las medidas disciplinarias que se recogen en el apartado 1 de este artículo) del Decreto 53/2009 de Cantabria; en el artículo 42 (Adopción de otras medidas necesarias para la preservación de la convivencia) del Decreto 32/2009 de Madrid («6. En iguales condiciones serán retenidos los dispositivos electrónicos que hubieran sido empleados para impedir o dificultar la correcta evaluación del aprendizaje por parte del profesorado o falsear los resultados académicos. 7. Sin perjuicio de la aplicación de medidas correctoras, el uso de objetos y dispositivos de uso personal podrán ser retirados hasta la finalización de la jornada escolar en caso de uso inadecuado o en momentos no permitidos»); en el artículo 30.1.e) del Decreto 16/2016 de Murcia (Retirada del teléfono móvil o del dispositivo electrónico que haya sido utilizado por el alumno, de forma no autorizada, que será custodiado en las condiciones establecidas en las normas de funcionamiento del centro hasta que sus padres o representantes legales lo recojan en el mismo). En su artículo 56 (Ámbito de aplicación de las medidas disciplinarias) se prevé que se podrán aplicar medidas disciplinarias a los alumnos del centro cuando se produzca el incumplimiento de normas de convivencia dentro del recinto escolar, en las actividades complementarias y extraescolares, en el uso de los servicios complementarios, en el uso de Internet cuando ello repercuta negativamente en la convivencia en el aula y en el centro, y en aquellas actuaciones que, aunque se realicen fuera del recinto

deberá efectuar en las dependencias administrativas del centro, o en alguna otra de cualquier miembro del equipo directivo en presencia de, al menos, dos miembros (uno en Extremadura) del mismo y solicitando al alumnado que antes de retirarlo proceda a apagar el teléfono móvil o dispositivo⁸¹. Este último, una vez retirado será depositado en el despacho de la dirección del centro, que procederá a su custodia hasta que sea devuelto a los representantes legales del alumnado (o al propio alumnado, previa autorización de los mismos como opción existente en Extremadura) afectado al finalizar la jornada lectiva, preferiblemente⁸².

En las Instrucciones de Andalucía (art. Tercero) y Extremadura (norma Quinta) se prevé que las correcciones que hayan de aplicarse al alumnado por el incumplimiento de las normas de convivencia habrán de tener un enfoque educativo y recuperador y deberán garantizar el respeto a los derechos del resto del alumnado. La misma idea de que la finalidad de las medidas correctoras será esencialmente educativas aparece, en general, en los decretos de convivencia.

Antes de finalizar este apartado hay que aclarar que, a la luz del examen de la normativa autonómica y pese a que hay diferencias notables con respecto a lo que podríamos llamar un modelo clásico u ortodoxo de ordenamiento administrativo punitivo, sí es cierto que se mantienen muchos de los rasgos esenciales del derecho administrativo sancionador al preverse las garantías procedimentales y el respeto a los principios de tipicidad, proporcionalidad y prescripción. De este modo, en largos listados se describen con precisión las conductas irregulares y las medidas correctoras posibles, clasificándose, graduándose y aplicándose con lógica en función de su gravedad. A estos efectos hay que resaltar que en la graduación de la medida de corrección se suele tener en cuenta el uso de estos medios tecnológicos, de manera más o menos expresa y en muchos casos, como circunstancia agravante o acentuadora de la responsabilidad⁸³.

escolar, estén motivadas o se relacionen directamente con la vida escolar y afecten a cualquier miembro de la comunidad educativa; en el artículo 12.5 del Decreto Foral 47/2010 de Navarra (Independientemente de las medidas educativas que se apliquen por llevar o utilizar inadecuadamente equipos, materiales, prendas o aparatos, se podrá exigir al alumnado la entrega inmediata de los mismos para que queden en poder del centro, bien hasta el momento en que acaben las clases, bien hasta que sea recogido por los padres, madres, representantes del alumnado o el propio interesado, según esté establecido en el Reglamento de Convivencia del centro).

⁸¹ En la norma Quinta de las Instrucciones de Extremadura se prevé que el dispositivo debe estar debidamente apagado e identificado.

⁸² En el punto 5.4 de las Directrices catalanas se advierte que en ningún caso se puede revisar el contenido del móvil de un alumno. Esta previsión catalana hay que conectarla con la idea de que si se visualiza podría estar vulnerándose el derecho a la intimidad de los menores. Ahora bien, cabe discutir si podría justificarse en caso de existir motivos racionales para pensar que la integridad de algún niño está en riesgo.

⁸³ Ver en Andalucía el artículo 32.2.g) del Decreto 327/2010 (La difusión, a través de Internet o por cualquier otro medio, de imágenes de conductas contrarias o gravemente perjudiciales para la convivencia, particularmente si resultan degradantes u ofensivas para otros miembros de la comunidad educativa); en

VI. CONCLUSIÓN: ¿PROFUNDIZAR EN LA PROHIBICIÓN, EN LA DIGITALIZACIÓN Y/O EDUCAR EN UN USO CORRECTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS?

Hemos visto cómo el problema del mal uso de los dispositivos electrónicos en las aulas se ha tratado de restringir o eliminar con el establecimiento de una serie de limitaciones y medidas correctoras. Esta política obviamente se debe valorar desde la perspectiva del corto plazo, es decir, con el fin de que el día a día en los colegios no se vea alterado por la presencia de estos aparatos. Ahora bien, lo ideal obviamente es buscar una solución estructural.

Del conjunto de la normativa sobre educación resulta evidente que no queda más remedio que tratar de encontrar un punto intermedio entre la inevitable incorporación de las nuevas tecnologías al mundo educativo para adaptar a los alumnos a los igualmente nuevos tiempos, y la necesidad imperiosa de evitar que estos instrumentos tecnológicos no degraden la convivencia educativa hasta límites insospechados.

Desgraciadamente, la búsqueda de ese término medio no es fácil porque hay ciertamente un debate ante la preocupación de la comunidad educativa sobre cuál es la política correcta dentro del margen que deja la normativa que hemos visto, máxime en el ámbito de los centros donde la autonomía va a dominar la regulación final de la materia. Porque hay mucho que analizar, ya que no solo se trata de permitirlo o no, sino de qué uso se le va a dar, en qué asignaturas, en qué espacios al margen del aula, durante cuánto tiempo

Aragón el artículo 53.2 del Decreto 73/2011 (letras c) Las ofensas de palabra y obra y los daños causados a los compañeros y al profesorado, incluyendo las realizadas por medios virtuales, en particular a alumnos menores de edad o recién incorporados al centro y d) La publicidad de las conductas contrarias a la convivencia, incluyendo las realizadas a través de las tecnologías de la información y la comunicación); en Asturias el artículo 34 del Decreto 249/2007 (letras f) La incitación o estímulo a la actuación colectiva lesiva de los derechos de los demás miembros de la comunidad educativa y la publicidad manifiesta de la actuación contraria a las normas de convivencia... h) La grabación y difusión por cualquier medio de hechos que puedan atentar contra el honor y la intimidad de los miembros de la comunidad educativa o que puedan constituir en sí una conducta contraria a las normas de convivencia o gravemente perjudiciales para la misma e i) Que la conducta consista en cualquier agresión física o moral que pueda ser constitutiva de acoso escolar realizado por cualquier medio o en cualquier soporte); En Canarias el artículo 59.3 del Decreto 114/2011 (letras g) El uso inadecuado de medios audiovisuales y h) La difusión a través de redes sociales u otros medios de lo obtenido según el apartado g); en Cantabria el artículo 55.3.f) del Decreto 53/2009 (La publicidad manifiesta y/o jactancia de conductas que afecten a las normas de convivencia en el centro; en Castilla-La Mancha el artículo 20.2.d) del Decreto 3/2008 (La publicidad); en Castilla y León en el artículo 32.2.f) del Decreto 51/2007 (La publicidad o jactancia de conductas perturbadoras de la convivencia a través de aparatos electrónicos u otros medios); en Galicia el artículo 23.c) de la Ley 4/2011 (c) La difusión por cualquier medio, incluidos los electrónicos, telemáticos o tecnológicos, de la conducta, sus imágenes o la ofensa) y el artículo 34.c) del Decreto 8/2015 (La difusión por cualquiera medio, incluidos los electrónicos, telemáticos o tecnológicos, de la conducta, de sus imágenes o de la ofensa); en Islas Baleares el artículo 47..2.d) del Decreto 121/2010 (La publicidad de la comisión de la conducta infractora); en Navarra el artículo 18.2 del Decreto Foral 47/2010 (letras g) la publicidad manifiesta de cualquier actuación gravemente perjudicial para la convivencia e i) La grabación y/o difusión por cualquier medio de las conductas merecedoras de corrección).

se ha de profundizar en la prohibición o limitación del uso o si es mejor potenciar el factor educativo. Hay que hacer hincapié en que ese debate está muy polarizado en todos los niveles (Administraciones públicas⁸⁴, sindicatos e instituciones de diverso tipo). De hecho, en su momento desde el Ministerio de educación se llegó a llamar la atención sobre el hecho que existían en este terreno «opiniones fuertemente encontradas», motivo por el que se reconocía la necesidad de estudiar el tema con expertos.

Por un lado, existen estudios y expertos⁸⁵ que defienden fomentar la digitalización de las escuelas como medio para potenciar la innovación educativa. En algunos casos se llega incluso hasta el extremo de entender que debería ser el único instrumento educativo autorizado en las clases. Por otro lado, no

⁸⁴ Hay que destacar que en las Directrices catalanas se llega incluso a fomentar dicho debate. Así, en su norma 5.3 (Promoción del debate de los teléfonos móviles en la comunidad educativa antes de la aprobación del consejo escolar) se explica lo siguiente: «El cambio de las normas de organización y funcionamiento del centro (NOFC) debe ser aprobado en el consejo escolar del centro. Por este motivo, se considera necesario promover un diálogo y un debate profundizado con todos los agentes representados en el consejo escolar». En concreto, se recomienda poder generar diálogo en torno a los siguientes aspectos: Preferencias dentro del margen del marco de usos establecido por el Departamento. Algunas preguntas que se podrían hacer en el caso de la ESO: se prefiere una ¿prohibición global o se aceptarán excepciones educativas justificadas?, ¿de qué manera concreta se quiere gestionar el incumplimiento de las normas? Concretamente ¿cómo se gestiona la prohibición? ¿Los móviles se quedan en la mochila, no entran en el centro o se dejan en espacios determinados? Cómo fomentamos la relación interpersonal en los espacios no lectivos... Política singular del uso de los móviles en el centro. Tal y como se especifica en el apartado «Proyectos singulares con usos de dispositivos móviles fuera del marco establecido», el hecho de optar por un uso menos restringido de los móviles implica seguir un procedimiento de singularidad que requiere un consenso del consejo escolar. Si el centro quiere optar por la singularidad, para hacer un uso más generalizado de los teléfonos móviles, se recomienda realizar un proceso de diálogo y participación para garantizar y construir consenso en el consejo escolar... Capacitación y hábitos con las familias. Los centros, y también otros agentes de la comunidad educativa, pueden compartir con las familias cómo facilitarles recursos para que puedan ejercer un control parental en el ámbito familiar, social y privado. Se recomienda poder promover un debate en torno a este aspecto, sea en el claustro con el conjunto de agentes del consejo escolar, sea con el resto de personas que tienen un contacto directo con el alumnado durante el tiempo de mediodía o en actividades extraescolares relacionadas directamente con el centro. En Cataluña este debate ha dado lugar al programa «mòbils.edu». Allí, más de un tercio de los centros públicos y concertados, como ejercicio de su autonomía, han integrado los dispositivos electrónicos en su esquema didáctico. Esta apuesta por las nuevas tecnologías en la educación está avalada además por su Consell Escolar, cuya opinión influyó en el anterior gobierno autonómico en este terreno para no profundizar en la prohibición. Con todo, esta misma institución ha destacado que más de la mitad de los centros se han acogido a la posibilidad de introducir limitaciones en un contexto en el que las asociaciones educativas y de padres, representados en dicho Consell como los docentes, han llamado la atención sobre el hecho de que el móvil es el causante de más de un diez por ciento de fracaso escolar.

⁸⁵ En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el plan de acción de educación digital {swd(2018) 12 final}, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/pdf/?uri=celex:52018dc0022&from=es>, Bruselas, 17.1.2018 COM(2018) 22 final, p. 5, se advierte que «existen numerosos estudios y encuestas relativos al uso de la tecnología en las escuelas. Sin embargo, en su mayor parte son parciales, pues cubren un ámbito determinado, como, por ejemplo, la conectividad, o presentan limitaciones geográficas por ceñirse a un país concreto». Actualmente ver el Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027), <https://education.ec.europa.eu/es/focus-topics/digital-education/action-plan>.

faltan voces que opinan que lo mejor sería revertir este proceso restringiendo o, incluso, eliminando estos dispositivos volviendo a las metodologías clásicas y al papel, de lo cual existen ejemplos en algunos centros escolares. La verdad es que existen buenas razones para apoyar un punto de vista o el contrario.

Los defensores de la digitalización recuerdan sus ventajas y valor educativo evidentes. Hay ejemplos de centros que no quieren un sistema represor sino un sistema en el que el alumno tiene que aprender que hay unas normas de uso supervisadas por un profesor, reconociendo que si se detecta un caso de adicción, la solución es derivarlo a los servicios sociales competentes. A todo esto hicimos referencia al principio de este trabajo. También se apela a que quizás la raíz del problema no resida tanto en la presencia de estos aparatos, como en su utilización (correcta o no) y en la educación que reciben los niños y la formación de los profesores⁸⁶ y de los padres para que sepan dar ejemplo y orientar a sus hijos y alumnos por el camino correcto a la hora de manejar estas herramientas. Los jóvenes tienen móviles porque los padres lo toleran⁸⁷, por lo que quizás son estos últimos los verdaderos responsables de todos los problemas que hemos visto arriba. Por eso se defiende que lo mejor es educar en su uso correcto más que en prohibir. A todo esto habría que añadir la advertencia de que en los tiempos de la inteligencia artificial y en una sociedad cada vez más dependiente o controlada por las nuevas tecnologías, donde en breve los robots y los drones dominarán nuestra vida cotidiana como lo hacen ahora los móviles y los ordenadores, parece ilusorio pensar en una vuelta atrás en el mundo educativo, pues supone ir contra el sentido de los tiempos. Por ello, privar a algunos alumnos de las competencias digitales puede convertirse en un factor de desigualdad social al privarles de un conocimiento imprescindible para desenvolverse y progresar en la sociedad actual. Tampoco se debe olvidar el respeto a la libertad de los centros y al papel esencial que juegan en el sistema educativo. No faltan voces que estiman que es precisamente el ámbito escolar el lugar idóneo donde se ha de aprender a controlar y a hacer un uso adecuado de estos dispositivos⁸⁸, contrariamente a lo que creen algunas familias. Por último, destacar que también se ha llamado la atención sobre el hecho de que, por ejemplo, el problema del ciberacoso no sólo existe o se origina en el ámbito escolar, sino que también se produce fuera de él.

⁸⁶ En la norma 5.3 de las Directrices catalanas se explica lo siguiente: «Usos de los móviles para el resto de agentes más allá de los alumnos. En términos generales, todas las personas que tengan relación con un centro educativo deben actuar de forma coherente con la normativa en relación con el uso del móvil en todos los espacios y en todas las franjas horarias. Todos los adultos actúan como modelos de referencia para niños y jóvenes en su proceso de aprendizaje. Por este motivo, es necesario que todos los adultos referentes, tanto en el ámbito educativo como en el entorno familiar, actúen haciendo un uso ejemplar de los dispositivos móviles, lo que tendrá un impacto protector en los menores».

⁸⁷ Aunque no todos, pues existen peticiones de grupos de padres que animan a no tolerar que los niños tengan móvil a edades tempranas.

⁸⁸ En el contexto educativo internacional se habla de la tendencia *Bring Your Own Device* («trae tu propio móvil»).

Los defensores de detener esta expansión de la digitalización educativa subrayan que es un error identificar la prohibición con un freno a una educación moderna⁸⁹. Precisamente se apela a un argumento clásico pero siempre eficaz: educar abarca no solo transmitir conocimientos, sino principalmente inculcar al alumno la idea de que debe entender que junto a sus derechos tiene unas obligaciones y unos límites⁹⁰. De ahí que se defienda la necesidad de poner límites y de que hay que educar en el uso, es decir, se debe enseñar al alumno a que hay momentos en que debe saber prescindir del móvil, más que a usarlo mejor. Para el alumno esto es un evidente sacrificio, pero pensemos en que aprender siempre ha supuesto ejercitar un esfuerzo y esta virtud es muy positiva desde el punto de vista educativo. De este modo, se aprovecha para invertir el razonamiento anterior. Así, ante el posible déficit educativo sobre este aspecto que se trae heredado de casa⁹¹, se estima que son precisamente las escuelas el lugar ideal para enseñar al alumno a que el móvil no debe emplearse siempre y a que, como ocurría en el pasado, existe un tiempo en que debemos aprender a estar desconectados de nuestras familiares y a no caer así en la sobreprotección⁹². Por otro lado, no se considera que la digitalización educativa y la limitación del uso de estos dispositivos sean ideas

⁸⁹ Aparte de que la digitalización de la educación no siempre puede verse como una panacea. Así, se ha dicho que «La metodología de Innovamat, implantada sobre todo en centros públicos y usada a partir de los seis años, seduce a la comunidad educativa, pero genera incertidumbre al no conocerse el efecto de la gamificación de su app en los niños». Ver Torres Menárguez, A.: «Pantallas, juego y Matemáticas: el cóctel con riesgos de una “app” que ya usan más de 1.700 colegios en España», <https://elpais.com/educacion/2024-10-09/pantallas-juego-y-matematicas-el-coctel-con-riesgos-de-una-app-que-ya-usan-mas-de-1700-colegios-en-espana.html>.

⁹⁰ Precisamente el Decreto 51/2007 de Castilla y León explica en su exposición de motivos lo siguiente: «La convivencia escolar adecuada es un requisito para un proceso educativo de calidad, siendo igualmente su resultado. Convivencia y aprendizaje son dos aspectos estrechamente ligados entre sí, que se condicionan mutuamente y que requieren que el respeto de derechos ajenos y el cumplimiento de obligaciones propias se constituyan en finalidad y en un verdadero reto de la educación actual en su compromiso para conseguir una sociedad mejor. La existencia de conflictos en el ámbito escolar provoca una especial preocupación en la comunidad educativa y en la sociedad en general, y exige una respuesta adecuada por parte de los poderes públicos. Esta preocupación viene a reafirmar la profunda convicción de que la educación en un sistema democrático debe inculcar a los alumnos que el desarrollo de los derechos propios debe ir acompañado ineludiblemente del cumplimiento de los deberes hacia los demás». La citada norma incluye entre sus principios generales (art. 4.4), «el ejercicio de los derechos por parte de los alumnos implica el deber correlativo de conocimiento y respeto de los derechos de todos los miembros de la comunidad educativa».

⁹¹ Aunque no siempre es así. Precisamente hay quejas de padres que ven inútil su esfuerzo por inculcar a sus hijos un uso moderado de los dispositivos electrónicos cuando en la escuela se les enseña y fuerza a usarlos y necesitarlos constantemente incluso más allá del horario lectivo. Muchos padres también ven contradictorio que su potestad sea tenida en cuenta para otros asuntos, pero no para decidir si su hijo debe o no usar el dispositivo electrónico en clase.

⁹² Por eso, para atender las situaciones que pueden requerir un contacto urgente con los padres, se puede garantizar una conexión ocasional y urgente por otros medios, como móviles sin conexión a Internet y otros dispositivos con funciones limitadas. Igualmente en el centro debe preverse que siempre haya alguien (la secretaria del centro, un tutor, un profesor encargado o la conserjería) que preste este servicio.

antagonistas o contradictorias. Precisamente, lo que es conforme con los tiempos actuales es el establecimiento de esa limitación como vemos en un ejemplo tan próximo y relevante como el francés o el de otros países de nuestro entorno cultural. Algunos de los que defienden esta postura incluso aportan ideas sobre medidas más proporcionadas para solucionar el problema que puede plantear una regulación muy restrictiva o radical. Así, se puede obligar al alumno a depositar su móvil en la entrada en una taquilla o en la dirección del centro. También se apunta la idea de que las escuelas dispongan de suficientes dispositivos digitales para cubrir las necesidades del alumnado, reduciendo así su dependencia de dispositivos personales⁹³. De este modo los medios digitales se quedan en el colegio, su uso está dirigido por el profesor y centrado en tareas determinadas. Igualmente se propone que haya al menos una clase por curso en la que no se usen dichos medios y se sigan empleando libros.

Pero, quizás, el argumento más contundente que sirve para apoyar la limitación del uso de los dispositivos personales en la educación escolar reside precisamente en traer a colación los efectos positivos ya constatados con la aplicación de la prohibición. Dichos efectos serían los siguientes:

- 1.º) en las escuelas donde se han aplicado las restricciones el rendimiento y la concentración escolar parecen haberse incrementado, especialmente en el caso de los estudiantes con las notas más bajas⁹⁴.
- 2.º) la actitud de los escolares ha cambiado y parecen recuperar sus relaciones sociales directas reduciendo la conflictividad.
- 3.º) se ha restaurado la autoridad del profesor⁹⁵.

Por tanto, esta perspectiva también tiene en cuenta el factor educativo, pero lo centra en aprender que hay momentos en los que no se deben usar los dispositivos electrónicos.

El legislador no ha permanecido ajeno a este debate y no olvida en ningún momento la perspectiva formativa.

⁹³ Por ejemplo, el artículo 134.1 (Dotación tecnológica) de la Ley 4/2011, de educación de Extremadura, dispone que «la Administración educativa dotará a los centros públicos que impartan enseñanzas tanto de régimen general como de régimen especial de recursos tecnológicos, digitales y telemáticos adecuados, y de una infraestructura que permita el uso seguro de estas herramientas educativas en las aulas por parte del alumnado y del profesorado».

⁹⁴ En la exposición de motivos de la Resolución canaria se apunta que «en definitiva, del análisis de los estudios señalados se concluye que la prohibición del uso del teléfono móvil en las aulas contribuye a una mejora significativa en la convivencia escolar, así a la mejora en el rendimiento académico».

⁹⁵ El Decreto 51/2007 de Castilla y León aclara que «el refuerzo de la autoridad de los profesores constituye otro de los ejes de esta norma, plasmado en herramientas disciplinarias que estos pueden y deben utilizar en el mismo momento en el que tiene lugar una conducta perturbadora de la convivencia. Estas herramientas son las actuaciones correctoras inmediatas, que no prejuzgan ni la calificación de la conducta ni las medidas posteriores que se puedan adoptar, siendo el objetivo perseguido el cese inmediato de aquélla».

Para empezar, en el nivel estatal la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, regula en el artículo 45 el uso seguro y responsable de Internet, estableciendo a este respecto que «las administraciones públicas desarrollarán campañas de educación, sensibilización y difusión dirigidas a los niños, niñas y adolescentes, familias, educadores y otros profesionales que trabajen habitualmente con personas menores de edad sobre el uso seguro y responsable de Internet y las tecnologías de la información y la comunicación, así como sobre los riesgos derivados de un uso inadecuado que puedan generar fenómenos de violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes como el *ciberbullying*, el *grooming*, la ciberviolencia de género o el *sexting*, así como el acceso y consumo de pornografía entre la población menor de edad. Asimismo, fomentarán medidas de acompañamiento a las familias, reforzando y apoyando el rol de los progenitores a través del desarrollo de competencias y habilidades que favorezcan el cumplimiento de sus obligaciones legales y, en particular, las establecidas en el artículo 84.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales».

Si, por otro lado, seguimos con el examen de la normativa autonómica, ese punto intermedio al que nos referíamos más arriba parece encontrarse de forma unánime en la regulación⁹⁶ sobre esta materia. Desde las consejerías de educa-

⁹⁶ Ver artículo Cuarto de las Instrucciones de Andalucía; norma Quinta de las Instrucciones de Aragón; norma Quinta de las Instrucciones asturianas; norma Séptima de las Instrucciones canarias (se remite a los arts. 5, 17.g) y 33 del Decreto 114/2011, de 11 de mayo, por la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes) y Decreto 114/2011, de Canarias (recoge entre sus principios generales regulados en el artículo 3 «la participación activa de la comunidad educativa en la elaboración, control del cumplimiento y evaluación de las normas de convivencia del centro, y la del profesorado y alumnado en las normas de aula»); artículo 29 del Decreto 8/2015 de Galicia (la Estrategia Galicia Digital 2030 señala en el eje 3, Entorno digital para el Salud y Bienestar Social, lineamientos para el uso eficiente de las tecnologías digitales, que pretende fomentar el ecosistema educación digital y mejorar las habilidades y capacidades digitales de comunidades educativas a través de la acción en los ámbitos de estudiantes, docentes, familias, centros educativos y comunidad educativa en general. En el mismo sentido se encuentra la Estrategia Gallega de Convivencia Escolar 2025 que incorpora dichas acciones a su plan de Trabajo bajo el principio de Adaptación a la transformación digital. En el marco de esta estrategia se desarrollarán acciones para que el 100 % de los centros educativos cuentan con medidas que inciden en una convivencia digital responsable); Instrucciones de las Islas Baleares (esta Comunidad autónoma tendrá, al igual que otras regiones como Madrid, un plan contra la adicción a las pantallas digitales en los niños incluyendo medidas para que familias y profesores sepan cómo actuar frente a ciertas situaciones); artículo 7. k) del Decreto madrileño; normas Tercera y Cuarta de las Instrucciones de Murcia; Instrucciones del País Vasco (en esta Comunidad autónoma, entre las acciones de formación destacan, igualmente, las «píldoras formativas»). Se trata de breves vídeos formativos que se ofertarán a través de Digigunea (portal del Departamento de Educación dedicado a la transformación digital y a la competencia digital) y que presentan información sobre lo que la legislación recoge en torno al uso de los móviles y los documentos que se utilizan en los centros educativos para regularlo. De cara al presente curso 2024-2025, el Departamento de Educación ha puesto el foco en la formación de las familias, dado que éstas desempeñan un papel importante en el uso seguro y responsable de Internet y de los dispositivos móviles entre la juventud. No hay que olvidar que el alumnado tan solo pasa entre el 10 o el 12 % de su tiempo vital en el centro

ción autonómicas no se está en contra del uso de la tecnología y de los avances tecnológicos, pero sí de su abuso. Por ello se ha implantado la idea básica de la necesidad de que desde las Administraciones públicas se promuevan acciones o programas formativos específicos (seminarios, talleres, espacios de participación, jornadas, cursos) dirigidos a toda la comunidad educativa (familias⁹⁷,

educativo, por lo que resulta primordial abordar esta cuestión también en otros entornos, como el familiar o el social. Del mismo modo, los decretos curriculares vigentes (de Educación Básica y de Bachillerato) definen el perfil de salida del alumnado, donde se establece la competencia digital del mismo, con el fin de prepararles para responder a los desafíos a los que deberán hacer frente durante su vida. O en la Formación Profesional, donde se incluye el módulo de «Digitalización aplicada al sistema productivo» en la parte troncal obligatoria de los ciclos formativos de grado medio y de grado superior.); artículo 43.1.K) del Decreto 195/2022, de 11 de noviembre, del Consell, de igualdad y convivencia en el sistema educativo valenciano (Corresponde a los padres, las madres y representantes legales, como primeros y principales responsables de la educación de sus hijos e hijas o tutelados, la adopción de las medidas oportunas, la solicitud de la ayuda correspondiente y la colaboración con el centro para que el proceso educativo se lleve a cabo de manera adecuada) y Norma Quinta de las Directrices valencianas. Para Valencia véase también el documento de la Conselleria d'Educació, Cultura, Universitats i Ocupació titulado «L'ús de mòbils en les aules de la Comunitat Valenciana quedarà limitat a activitats didàctiques sota la supervisió del personal docent», de 2 de mayo de 2024, <https://comunica.gva.es/va/detalle?id=382360303&site=373430869>. En el Decreto 51/2007 de Castilla y León se explica que «sobre la base de los derechos y deberes que se reconocen a los alumnos, se afirma la responsabilidad que corresponde a toda la comunidad educativa en la mejora de la convivencia escolar, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuando en su preámbulo señala que es preciso tener en cuenta que la responsabilidad del alumno en el éxito escolar no debe recaer exclusivamente sobre él mismo, individualmente considerado, sino sobre sus familias, profesorado, centros docentes, administración educativa y, en definitiva, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última del funcionamiento y la calidad del sistema educativo».

⁹⁷ En varias CC.AA. se ha puesto el acento en el protagonismo que han de tener las familias. Por ejemplo: el artículo Quinto de las Instrucciones de Andalucía dispone que la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional diseñará y ofertará, a través de la Dirección General de Tecnologías Avanzadas y Transformación Educativa, a lo largo del segundo y tercer trimestre del curso escolar 2023/2024, jornadas dirigidas a las familias sobre uso seguro y responsable de Internet, dispositivos móviles y redes sociales de sus hijos e hijas). El artículo 24.1 del Decreto 114/2011, de Canarias, en cuanto a las familias, dispone que: «Las familias tienen la obligación de respetar y hacer respetar a sus hijos e hijas o menores bajo su tutela, las normas que rigen en el centro escolar, las orientaciones educativas del profesorado y colaborar especialmente en el fomento del respeto y el pleno ejercicio de los derechos de los miembros de la comunidad educativa». El punto quinto de las Directrices catalanas (El uso de teléfonos móviles en la infancia y la adolescencia excede el ámbito escolar) dispone que «El centro educativo puede promover también los buenos usos en el ámbito familiar y social, mediante acciones promovidas por el mismo centro o bien utilizando otros recursos de las instituciones públicas o la comunidad». Es fundamental reconocer el papel primordial de las familias como modelo, en cuanto al buen uso de estos dispositivos móviles, no sólo en el ámbito escolar sino también en el personal y en el social, y para educar a niños y jóvenes en usos saludables que eviten situaciones perjudiciales para su salud e integridad personal y la de los demás. En este sentido, es necesario que las familias dispongan de los recursos, las habilidades y las competencias necesarias para garantizar un buen acompañamiento en el proceso de aprendizaje de niños y jóvenes. En el apartado «Propuestas de actuaciones complementarias sobre el uso de los teléfonos móviles», se ofrecen recursos de interés para que los centros impulsen acciones de acompañamiento a las familias o donde las familias pueden dirigirse». En la exposición de motivos del Protocolo gallego se dice que «también es fundamental la búsqueda del bienestar digital y la colaboración emocional de los estudiantes con las familias, que deben desempeñar un papel activo en la supervisión del acceso a los contenidos digitales para lograr entre todos que Internet sea una herramienta óptima para el

docentes⁹⁸ —incluidos responsables de los centros educativos⁹⁹— y alumnos) para, de forma transversal, formar y sensibilizar sobre el uso responsable y seguro de los dispositivos electrónicos y sobre los riesgos que supone su conexión a Internet y a las redes sociales¹⁰⁰. Se trata además de poner a disposición de la comunidad educativa recursos, proyectos y asesoramiento para la preparación y seguimiento de los planes de convivencia en los centros docentes y para conocer bien el enfoque que hay que dar a la regulación de esta materia por los centros¹⁰¹. Todo ello con el fin de maximizar los beneficios de las nuevas tecnologías y fomentar su buen uso¹⁰², y minimizar los posibles riesgos asociados a su mal empleo¹⁰³. Así se contribuye a desarrollar hábitos, actitudes

desarrollo personal de los adolescentes y no un obstáculo». En el Decreto 51/2007 de Castilla y León se explica que «así, un eje fundamental de esta norma es la necesidad de implicación de las familias en el proceso educativo, que aparece recogida a lo largo de todo el texto, y que se concreta no solo en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones, sino en su participación en medidas novedosas de corrección de conductas perturbadoras de la convivencia». En el artículo 7.k) del Decreto 32/2019, de Madrid se incluye como deber de los padres o tutores el fomentar en sus hijos o tutelados una actitud responsable en el uso de las tecnologías de la información y comunicación, incluido el uso de los teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos. El artículo 43.1.k) del Decreto 195/2022 de Valencia prevé como deberes de las familias fomentar una actitud responsable en el uso de las tecnologías de la información, la comunicación y la relación, incluido el uso de los teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos, prestando especial atención a medidas de prevención del ciberacoso.

⁹⁸ Ahora bien, en algunos casos parece recordarse que no todo se puede reducir a un problema de enseñar a los profesores. De este modo, los sindicatos han reclamado que no se centre toda la responsabilidad en los profesores, defendiendo mayor claridad y seguridad jurídica en la normativa. También se ha invocado incluso la existencia de un derecho del profesor y de los padres a exigir al centro o que se pueda prescindir de dicha digitalización para tener libertad de elegir los medios de enseñanza que consideren más adecuados para los alumnos, máxime cuando la dirección de un centro adopta una postura radical. En «La rebelión analógica de la escuela», <https://www.elmundo.es/espana/2019/09/17/5d7fe2d421efa095348b45c3.html>, se cuenta precisamente el caso de un profesor que preguntó al Justicia de Aragón si podía un claustro vetar los libros de papel. «Este organismo —equivalente regional al Defensor del Pueblo— ha desestimado su queja y le ha dicho que las decisiones relacionadas con los proyectos curriculares y con los métodos didácticos son “de obligado cumplimiento”». No faltan voces que apelan a la libertad de cátedra del profesor frente a las que piensan que las limitaciones legales en este terreno no inferen en dicha libertad reconocida en la CE (art. 20.1.c) y en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (art. 13). En Canarias el artículo 33 del Decreto 114/2011 establece el deber de formarse, que implica que el profesorado tiene el deber de formarse en aspectos relacionados con la convivencia en los centros docentes y en la resolución pacífica de conflictos, así como en el uso adecuado de las tecnologías de información y comunicación.

⁹⁹ Equipo directivo, responsables de innovación, orientadores o mentores digitales, entre otras figuras.

¹⁰⁰ Así lo indica la Agencia Española de Protección de datos. Como se dice en la normativa valenciana y madrileña, hay que prestar especial atención a medidas de prevención del ciberacoso en el ámbito escolar. En la norma Octava de las Instrucciones de Extremadura incluso se hace referencia al tema de la inteligencia artificial.

¹⁰¹ Por ejemplo, en el País Vasco se facilitan diversos modelos de regulación que pueden usar como referencia cuyo objetivo es facilitar al máximo a los centros educativos la elaboración de un reglamento sobre el uso de dispositivos móviles.

¹⁰² Se trata de beneficiarse de las posibilidades que ofrecen estos aparatos para adquirir experiencias positivas y nuevos conocimientos.

¹⁰³ El artículo Quinto de las Instrucciones de Andalucía aclara que «es prioritaria la adopción de medidas para el fomento, la prevención de riesgos y la seguridad en el uso de Internet y las tecnologías de la información y la comunicación por parte de las personas menores de edad para garantizar la pro-

y estrategias que mejoren la convivencia escolar, el bienestar emocional de los alumnos y promuevan un clima propicio en el entorno educativo. Por último, una vez más hay que destacar que las Directrices catalanas han sido las que más detalladamente han regulado la cuestión aportando en su punto 6 una larga lista de «Propuestas de actuaciones complementarias sobre el uso de los teléfonos móviles»¹⁰⁴.

tección de aquellas frente a los abusos y la violencia de todo tipo que se produzcan a través de Internet, los distintos dispositivos y teléfonos móviles». En Galicia se ha implantado el dispositivo de navegación «segura» en Internet en los portátiles que se presta al alumnado que participa en el programa «E-Dixgal» para la realización de tareas en sus casas. Este sistema de seguridad impide el acceso a determinados contenidos en estos equipos mientras están conectados tanto cuando se usen en el centro como cuando el alumno lo emplee en su casa usando la red doméstica. En Navarra se ha recordado «que es abundante la normativa que contempla obligaciones y recomendaciones que instan a la administración educativa a desarrollar medidas y planes que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género, dejando patente que la pornografía, a la que buena parte del alumnado menor de edad llega a través del uso de teléfonos móviles, es una modalidad de violencia hacia las mujeres». La ley Foral 17/2019, de Igualdad entre Mujeres y Hombres, establece, en este sentido, que el Plan de Coeducación formará parte del currículo autonómico educativo de Navarra y será de obligado cumplimiento en todos los centros financiados con dinero público. El departamento de Educación ya colaboró con UNICEF en la sensibilización de la campaña «Más que un móvil» y actualmente estudia y valora la integración del reciente «Plan Digital Familiar» elaborado por la Asociación Española de Pediatría en los planes digitales de los centros educativos de la Comunidad Foral. Asimismo, y en relación a la creciente implantación de aulas Ikasnova, se promueve formación a profesorado en prevención de riesgos en la red con el INTEF, la Agencia Española de Protección de Datos y el Instituto Nacional de Ciberseguridad, siguiendo el Plan de «Menores y seguridad en la red» y «Ciberconvivencia».

¹⁰⁴ «A continuación se detallan algunas propuestas, a título de recomendación, que pueden ser de utilidad en los centros educativos para facilitarles la implementación de las instrucciones de usos los teléfonos móviles. Estas propuestas se pueden tomar como referencia para la concreción que haga cada centro en las normas de organización y funcionamiento del centro (NOFC) o bien para complementar la programación general anual (PGA). En ningún caso son obligatorias. Ejemplos de actuaciones: Organizar sesiones de debate entre los diferentes miembros de la comunidad del centro para acordar los usos que se quieren establecer en el centro y dar voz a todos los sectores. Organizar actividades dirigidas a las familias focalizadas en los usos y riesgos de los teléfonos móviles. Se pueden consultar los recursos del proyecto Familias digitales del Departamento de Educación y la sección educativa de la web del Consejo Catalán del Audiovisual. Compartir con las familias las recomendaciones específicas de salud que se incluyen en el documento Salud digital en la edad pediátrica de la Sociedad Catalana de Pediatría y en el Canal Salud. Establecer protocolos de comunicación claros entre centros y familias para evitar que el alumnado deba utilizar el teléfono móvil para recibir llamadas de la familia. Organizar actividades sobre noticias falsas para aprender a regular el uso y la búsqueda de información. Se pueden consultar los recursos de la web Canal de Reporters del Departamento de Educación. Compartir recursos entre el profesorado que ayuden a establecer pautas claras y factibles y difundir experiencias de otros centros. Se puede consultar este tipo de material en la sección de recursos de la web de la XTEC. Difundir el contenido sobre protección de datos de los documentos para la organización y la gestión de los centros. Compartir las publicaciones del Consejo de Educación de Cataluña sobre el uso de los móviles en los centros educativos. Mantener un equilibrio saludable entre el uso de dispositivos y experiencias positivas sin pantallas: respetar el tiempo para actividades de la vida diaria sin móviles, como hacer ejercicio, relacionarse con los iguales y los adultos, jugar y experimentar o realizar actividades al aire libre, etc. Ofrecer formación en valores, inteligencia emocional y educación afectiva y sexual en el alumnado y las familias. En los centros de educación secundaria obligatoria, fomentar la oferta de actividades que les jóvenes puedan hacer sin necesitar el uso del móvil más allá del horario lectivo, siempre garantizando la equidad en el ocio saludable para los jóvenes. Dar a conocer a familias y agentes de la comunidad educativa recursos para la capacitación digital de ciudadanos

Por tanto, este término medio parece ser el jurídicamente correcto. Las posturas extremistas no parecen tener cabida en el marco jurídico actual. Ni se puede prohibir la digitalización, ni se puede imponer de manera absoluta abriendo la puerta a que los dispositivos electrónicos se conviertan en una especie de caballo de Troya del sistema educativo debido a su uso inadecuado y descontrolado. Pero si al final queremos una solución estructural al problema la clave, como queda bien demostrado, reside en la educación. Por ello se debe recordar a los jóvenes del presente y del futuro que la generación anterior pudo vivir sin el móvil y la actual y la del mañana puede, al menos, saber vivir razonablemente con él¹⁰⁵. Esto es, creo, la filosofía que, en última instancia, inspira la normativa que acabamos de repasar en las líneas anteriores¹⁰⁶.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Beland, L-P y Murphy, R., (2015). «Technology, distraction and student performance». Centre for economic performance de la London School of Economics and political science. CEP Discussion Paper. may n.º 1350. <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1350.pdf>.
- Caballero Sánchez, R. (Coord.), (2015). *Sistema educativo y descentralización territorial*. Iustel. Madrid.
- Cano Campos, T., (2018). *Sanciones administrativas*. Francis Lefebvre. Madrid.
- Cierco Seira, C., (2004). El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitario y español. *Revista de Administración Pública*. N.º 163, pp. 73-126.
- Fernández Farreres, G., (2024). *Sistema de Derecho Administrativo I*. Aranzadi. Madrid.
- Martín Rebollo, L., (2022). *Manual de Derecho Administrativo*. Aranzadi. Cizur Menor. Navarra.
- Nieto, A., (2002). *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos. Madrid.
- Recuerda Girela, M. A., (2008). Dangerous interpretations of the precautionary principle and the foundational values of European Food Law: Risk vs Risk. *Journal of Food Law and Policy*, vol. 4, 1.

y familias, por ejemplo, el programa Familias TIC de la red Punt TIC».

¹⁰⁵ Es curioso saber que cuando se les plantea el reto a los jóvenes de estar sin el móvil, la primera reacción que tienen es afirmar que eso es imposible. Luego, si hacen la prueba, se dan cuenta de que no sólo es posible y deseable (porque recuperan su capacidad de concentrarse, de comunicarse y de dormir mejor), sino que descubren, como la generación anterior que no disfrutó de este objeto, una juventud bastante plena. Ver, Rigal-Goulard, S., (2015). *Dix jours sans écrans*. Rageot Editeur.

¹⁰⁶ En la Resolución valenciana se explica que «Dado que el uso de dichos dispositivos lleva aparejados riesgos individuales tenemos la responsabilidad como sociedad de aportar el acompañamiento y la orientación adecuados dentro del sistema educativo. Las acciones preventivas y las medidas para la organización y funcionamiento fomentan un uso seguro de Internet y las tecnologías de la información y la comunicación entre los menores en los centros escolares. Promover una educación digital responsable implica restricciones de tiempo, finalidad y lugar de uso, tanto dentro como fuera de los entornos educativos. Esta responsabilidad recae en todos los miembros de la comunidad educativa».

- Recuerda Girela, M. A. y Barranco Vela, R., (2005). El principio de precaución como condicionante de la innovación tecnológica y su reconocimiento en el Derecho Internacional y comunitario. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*. N.º 8, pp. 9-33.
- Rigal-Goulard, S., (2015). *Dix jours sans écrans*. Rageot Editeur.
- Santamaría Pastor, J. A., (1998). *Principios de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A. Madrid.

III

NOTAS Y DICTÁMENES RESEARCH NOTES

La ejecución de la resolución por la que finaliza el procedimiento económico-administrativo y sus consecuencias

The execution of the resolution by which finishes the economic-administrative procedure and its consequences

*En memoria de Tatiana Recoder Vallina
Por todos los momentos vividos juntos
durante nuestra formación universitaria*

Fecha de recepción: 02/09/2024

Fecha de aceptación: 18/11/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. CONSIDERACIONES GENERALES.—II. PRINCIPALES CUESTIONES SUSCEPTIBLES DE PLANTEARSE CON MOTIVO DE LA RETROACCIÓN DE ACTUACIONES.—III. LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO FRENTE A LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS.—IV. EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES DE LOS ÓRGANOS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS Y RETROACCIÓN DE LAS ACTUACIONES INSPECTORAS.—V. ALCANCE DE LA REVISIÓN DE LA LIQUIDACIÓN EN VÍA CONTENCIOSA.—VI. INCIDENTES DE EJECUCIÓN Y EXTENSIÓN DE EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS.

RESUMEN

El presente estudio analiza, a la luz de la reciente jurisprudencia dictada por nuestros tribunales de justicia (y, en particular, teniendo presente los recientes pronunciamientos dictados por el Tribunal Supremo), las distintas cuestiones y situaciones susceptibles de plantearse a la hora de proceder a ejecutar la Resolución dictada por un Tribunal Económico-Administrativo, una vez finalizado el procedimiento de revisión en vía administrativa.

PALABRAS CLAVE: *Procedimiento económico-administrativo, Resolución, acto de ejecución, recurso, retroacción de actuaciones, liquidación, anulación.*

★ Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Extremadura. <https://orcid.org/0000-0002-5799-2878>

ABSTRACT

This paper analyzes, in light of the recent jurisprudence issued by our courts of justice (and, in particular, taking into account the recent pronouncements issued by the Supreme Court), the different issues and situations that may arise when it comes to proceed to execute the Resolution issued by an Economic-Administrative Court, once the administrative review procedure is completed.

KEYWORDS: *Economic-administrative procedure, Resolution, execution act, appeal, retroaction of actions, liquidation, annulment.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Como es sabido, una vez acordada la resolución de un procedimiento económico-administrativo se abre la fase de ejecución de la misma, regulada en los artículos 66 a 69 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Revisión en Vía Administrativa (RGRVA), los cuales omiten señalar el órgano competente para llevarla a cabo. Sin embargo, dada la consabida separación existente entre los órganos de aplicación y los de resolución de reclamaciones (confirmada además por el artículo 83 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria) debe estimarse que será a los primeros a los que corresponda la ejecución. Concretamente, si se anulara total o parcialmente el acto impugnado debiendo corregirse o dictarse otro sustitutivo será competente el órgano que hubiese dictado el acto originario; y si éste quedara confirmado, resultarían competentes los órganos que hubieran de desarrollar los correspondientes procedimientos de aplicación.

Tal y como establece el apartado primero del artículo 66 del RGRVA las resoluciones se han de ejecutar en sus propios términos, salvo que se hubiera suspendido el acto y se prolongara esta situación a otras instancias siendo aplicables, por expresa remisión del apartado segundo del citado precepto, las disposiciones generales de Derecho Administrativo relativas a transmisibilidad, conversión de actos viciados, conservación de actos y trámites y convalidación. Señala además el apartado octavo del citado precepto reglamentario que todas las anteriores reglas serán de aplicación a la ejecución de resoluciones de los procedimientos especiales de revisión.

Los restantes apartados del referido precepto vienen a regular la ejecución de la resolución en función de su contenido¹. Así, si se hubiese anu-

¹ Concretamente el apartado segundo de este artículo 66 del RGRVA fue objeto de modificación por el Real Decreto 1073/2017, de 29 de diciembre, con la finalidad de aclarar, en relación a la ejecución de las resoluciones que afecten a obligaciones conexas, que la Administración llevará a cabo la regularización de la obligación conexas tanto de oficio como a instancia de parte. De acuerdo con lo dispuesto por el citado precepto en su vigente redacción:

«2. Los actos resultantes de la ejecución de un recurso o reclamación económico-administrativa deberán ser notificados en el plazo de un mes desde que dicha resolución tenga

lado total o parcialmente el acto impugnado se anularían los subsiguientes al mismo, devolviéndose las garantías aportadas para la suspensión²; y, en el supuesto de que se hubieran efectuado ingresos, se compensarían, conforme al artículo 73.1 de la LGT. En cambio, si la anulación hubiese tenido lugar por defecto de forma, se retrotraerían las actuaciones. Y si la resolución resultase ser desestimatoria se continuarían, en su caso, los procedimientos recaudatorios, calculándose los intereses de demora desde la finalización del período voluntario de ingreso del acto originario hasta la fecha de ingreso o de la resolución, según los casos, exigiéndose también éstos (de conformidad con lo dispuesto en el art. 26.5 de la LGT) en caso de que, anulado el acto originario, hubiera de dictarse otro sustitutivo.

II. PRINCIPALES CUESTIONES SUSCEPTIBLES DE PLANTEARSE CON MOTIVO DE LA RETROACCIÓN DE ACTUACIONES

Con carácter general la Administración tributaria debe tramitar y notificar la resolución del procedimiento de gestión retrotraído en el plazo que reste desde que se anuló el acto que puso fin al procedimiento causante de indefensión al interesado.

Así se encargó de reconocerlo el Tribunal Supremo (TS) en su Sentencia de 22 de mayo de 2018, de conformidad con la cual, y a tenor de una interpretación conjunta del artículo 66.4 del RGRVA con los apartados 2, 3 y 5 del mismo precepto:

«(...) una vez anulada en vía económico-administrativa una comprobación de valores por falta de motivación y la liquidación derivada de la misma, y habiéndose ordenado retrotraer las actuaciones para que se practique nueva comprobación y se apruebe otra liquidación, las nuevas actuaciones y la resolución que se dicte deben entenderse producidas en un nuevo procedimiento de gestión tributaria y no en un procedimiento de ejecución de resoluciones administrativas».

entrada en el registro del órgano competente para su ejecución. De oficio o a instancia de parte, la Administración en el plazo de un mes, procederá a regularizar la obligación conexas correspondiente al mismo obligado tributario vinculada con la resolución objeto del recurso o reclamación de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 225.3 y 239.7 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Los actos de ejecución no formarán parte del procedimiento en el que tuviese su origen el acto objeto de impugnación. En la ejecución de las resoluciones serán de aplicación las normas sobre transmisibilidad, conversión de actos viciados, conservación de actos y trámites y convalidación previstas en las disposiciones generales de derecho administrativo».

² Acerca de esta cuestión nos remitimos a lo expuesto en nuestro trabajo «El reembolso de las garantías aportadas para la suspensión de la ejecución del acto administrativo: principales cuestiones conflictivas», *Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 410, 2017.

En consecuencia, y al amparo de lo establecido en el artículo 104 de la LGT, la Administración tributaria deberá tramitar el procedimiento retrotraído y notificar una resolución al interesado en el plazo que reste desde que se realizó la actuación procedimental causante de la indefensión del interesado, que determinó la anulación del acto administrativo que puso fin al procedimiento. Dicho plazo empezará a contarse desde el día siguiente a aquél en que se comunique la resolución anulatoria con retroacción de actuaciones al órgano competente para llevarla a puro y debido efecto.

¿Cabría la posibilidad de girar liquidaciones provisionales a cuenta de futuras liquidaciones definitivas debidamente motivadas? ¿Puede una Administración tributaria, en ejecución de una resolución económico-administrativa que anula una liquidación tributaria por falta de motivación de las valoraciones efectuadas, ordenándose además la retroacción de actuaciones, dictar una liquidación provisional a cuenta de la que finalmente se dicte con los valores declarados por el contribuyente, con el consiguiente efecto de reducir notablemente la devolución tributaria que debería, de otro modo, efectuarse?

Acerca de esta cuestión, en su día, mediante Auto de 24 de septiembre de 2020, el TS admitió recurso de casación objetivo para la formación de jurisprudencia destinado a clarificar la cuestión relativa a si, habiéndose anulado en vía económico-administrativa una liquidación tributaria por falta de motivación en la valoración de determinados bienes y ordenada la retroacción de las actuaciones para que el órgano administrativo competente efectúe una nueva comprobación de valores debidamente motivada, la Administración puede, antes de realizar la oportuna valoración motivada de los bienes en discusión, dictar una liquidación provisional a cuenta de la liquidación que finalmente resulte conforme a los valores declarados por el contribuyente y compensar acto seguido tal liquidación provisional con la cuantía que resulte a devolver por la ya referida anulación de la liquidación tributaria, minorando así la devolución por ingresos indebidos que, de otro modo, habría debido producirse.

Finalmente señaló a este respecto el TS en su Sentencia de 23 de junio de 2021 (criterio igualmente recogido en la posterior Sentencia de 20 de julio de 2021) que, de acuerdo con su doctrina legal contenida en su Sentencia de 31 de octubre de 2017, la retroacción de actuaciones no pone en marcha un procedimiento nuevo, sino que vuelve atrás en el ya abierto, en el que se produjeron las fallas procedimentales que determinan la anulación de la resolución que le puso fin, esto es, cuando se anula la liquidación por un vicio formal, sin perjuicio de la conservación de los actos producidos en la tramitación que no se hayan visto afectados. En palabras del Alto Tribunal: *Lo que existe es una marcha atrás del mismo procedimiento original seguido, no existiendo un nuevo procedimiento, sino que se persigue reparar la quiebra formal determinante de la anulación.*

Debido a ello, una vez declarado el vicio formal y la anulación de la liquidación girada y ordenada la retroacción de actuaciones los actos a que

venía obligada la Administración quedaban circunscritos al ámbito propio de la ejecución, que se desenvolvían en la nulidad de la liquidación con devolución de lo indebidamente ingresado más intereses y la marcha atrás del procedimiento al momento de producirse el vicio que debía ser reparado. Y, sólo una vez reanudado de nuevo el procedimiento original, tendrían cabida las actuaciones que la parte recurrente consideró adecuadas en aplicación de los tributos.

Por tanto, habiéndose anulado en vía económico-administrativa una liquidación tributaria por falta de motivación en la valoración de determinados bienes y ordenada la retroacción de las actuaciones para que el órgano administrativo competente efectúe una nueva comprobación de valores debidamente motivada la Administración no puede, antes de la reanudación del procedimiento para reparar el vicio formal, dictar una liquidación provisional (a cuenta de la liquidación que finalmente resulte), compensando seguidamente tal liquidación provisional con la cuantía que resulte a devolver por la ya referida anulación de la liquidación tributaria, minorando la devolución por ingresos indebidos.

Con posterioridad añadiría el Alto Tribunal en su Sentencia de 8 de marzo de 2022 que:

«La Administración no puede, en cumplimiento del deber de motivación del valor de los bienes (u otros deberes formales), una vez ordenada la retroacción de las actuaciones al efecto, dictar una liquidación provisional (a cuenta de la que finalmente resulte) ni antes ni después de realizar la valoración motivada o cumplir lo ordenado en la retroacción. Sólo puede girarse liquidación provisional cuando concorra alguna de las circunstancias del artículo 101 de la LGT, siempre que tal liquidación se adopte dentro de un procedimiento de inspección, sin que puedan considerarse como tales las actuaciones limitadas a ejecutar una resolución económico-administrativa».

La Administración tributaria incurre por tanto en un exceso ilícito cuando adopta por su cuenta medidas distintas o ajenas de las directamente encaminadas a dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Económico-Administrativo Central (motivar sus propios actos), sin que esa liquidación provisional guarde relación alguna, ni con la retroacción, ni con la actividad que debe realizarse al efecto para cumplir el fallo. Se incumple así el principio de que nadie se puede beneficiar de sus propias «torpezas», teniendo presente que la liquidación provisional surge directamente del incumplimiento. La falta de motivación, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Supremo, denota la ausencia de razones que puedan ser dadas a conocer al destinatario y al órgano judicial llamado a su control, dejando así una puerta abierta a la arbitrariedad. Y, en el ámbito de esa segunda oportunidad, no cabe extraer beneficio o ventaja que derive de su propia torpeza o infracción. Además esta liquidación provisional operaría por la vía de la compensación como una especie de medida cautelar informalmente establecida y sin audiencia al interesado.

Por otra parte, ¿cuál ha de ser el plazo para ejecutar las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos (TEA) estimatorias parciales, procediendo a anularse unas sanciones y ordenándose su sustitución por otras, así como las consecuencias derivadas del incumplimiento de dicho plazo? De cara solventar esta cuestión el TS admitió en su día mediante Auto de 4 de junio de 2020 recurso de casación para la formación de jurisprudencia. En el presente caso debatido, mientras que la Sentencia de instancia razonó que no se trataba de la imposición de una sanción como consecuencia de la incoación de un procedimiento derivado de una declaración o de un procedimiento de verificación de datos, comprobación o inspección, sino que, por el contrario, se estaba ante la ejecución de una Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central (debiendo aplicarse las normas que, con carácter general, regulan los procedimientos de revisión en vía económico-administrativa y, en particular, el art. 66.2 del RGRVA, de conformidad con el cual el plazo para ejecutar la mencionada Resolución del TEAC sería de un mes, estando acreditado que en el presente caso se llevó a cabo en el de tres meses, lo que a su juicio determinaba, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 104 de la LGT, la caducidad del expediente) el Abogado del Estado consideraba, en cambio, que el incumplimiento de dicho plazo no debería llevar aparejada las consecuencias previstas en el artículo 104 de la LGT, al tratarse de una ejecución de la Resolución del TEAC a la que procedía aplicar las normas del procedimiento de revisión en vía administrativa y, en concreto el artículo 214 de la LGT. De este modo la superación del plazo del artículo 66.2 del RGRVA no conllevaría ni la nulidad de pleno derecho de la actuación administrativa cuestionada ni su anulabilidad, tratándose de una mera irregularidad formal no invalidante que acarrearía, únicamente, la no exigencia de intereses de demora desde que la Administración incumplió el plazo.

Finalmente la STS de 21 de septiembre de 2020 se encargó de concluir que:

«La Administración tributaria puede, en ejecución de la resolución anulatoria, dictar una nueva resolución que sustituya a la anulada en el referido plazo de un mes de conformidad con lo previsto en el artículo 66.2 RGRVA. Y ello teniendo presente que no nos hallamos ante un nuevo procedimiento sancionador, sino ante la ejecución de una concreta Resolución del Tribunal Económico-Administrativo —que, en el concreto supuesto de autos debatido, no ordenaba además la retroacción de actuaciones, hallándose dicha posibilidad reservada para cuando se aprecien defectos formales—, no siendo de aplicación a tal efecto las normas sobre el inicio y la resolución de los procedimientos sancionadores».

En efecto, el único procedimiento sancionador existente concluye con la notificación de la Resolución anulada por el Tribunal Económico-Administrativo, disponiendo además el artículo 66.2 del RD 520/2005 que

los actos resultantes de la ejecución de un recurso o reclamación económico-administrativa deben ser notificados en el plazo de un mes a contar desde que la resolución tenga entrada en el registro del órgano competente para la ejecución, no formando los actos de ejecución parte del procedimiento en el que tuviese su origen el acto impugnado. Y dicho plazo de un mes resulta claramente inaplicable a los supuestos de anulación por razones de forma, con la consiguiente retroacción de actuaciones.

Afirma además el TS en su Sentencia de 5 de mayo de 2021 que la consecuencia jurídica derivada del incumplimiento del plazo de un mes previsto en el artículo 66.2 del RGRVA, sin perjuicio de la interpretación que pueda hacer la Sala cuando tenga que abordarlo a la luz de la actual redacción del artículo 239.3 LGT, no es la nulidad de pleno derecho del acto de ejecución (ni siquiera su anulabilidad) sino que, al tratarse de una irregularidad no invalidante sin efectos prescriptivos, la consecuencia es la no exigencia de intereses de demora desde que la Administración incumpla dicho plazo. El citado artículo 66.2 RGRVA no diferencia entre la ejecución de resoluciones relativas a liquidaciones y la ejecución de resoluciones referidas a sanciones, de manera que el plazo para ejecutar las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos, de conformidad con lo previsto en el artículo 66.2 RGRVA, es un mes. Y la consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de dicho plazo, al tratarse de una irregularidad no invalidante sin efectos prescriptivos, se concreta en la no exigencia de intereses de demora desde que la Administración incumpla el referido plazo.

En suma, el incumplimiento del plazo del artículo 66.2 del RD 520/2005 supone una mera irregularidad no invalidante, no siendo este incumplimiento causa de nulidad ni de anulabilidad de los actos administrativos dictados que incurran en tal incumplimiento. En base a ello la consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de dicho plazo, al tratarse de una irregularidad no invalidante sin efectos prescriptivos, habrá de ser la no exigencia de intereses de demora desde que la Administración incumpla el referido plazo. En este sentido se ha pronunciado además el TEAC mediante Resolución de 22 de septiembre de 2021.

En todo caso con posterioridad el Alto Tribunal, mediante Auto de 15 de diciembre de 2021, admitiría como cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la consistente en determinar si el incumplimiento del plazo del mes previsto en el artículo 66.2 RGRVA, interpretado a la luz del artículo 239.3 de la LGT, es causa suficiente para anular el acto de ejecución dictado o si, por el contrario, únicamente acarrea un defecto no invalidante del mismo cuando se trata de la ejecución de una resolución de un Tribunal Económico-Administrativo que anula por razones de fondo un procedimiento sancionador.

Y concluiría finalmente a este respecto el TS mediante Sentencia de 27 de septiembre de 2022 (la cual presenta no obstante un Voto Particular formulado) que:

«Consistiendo la resolución económico administrativa a ejecutar en la anulación, por motivos de fondo, del acuerdo de liquidación en un procedimiento inspector para dictar nueva liquidación conforme a lo resuelto por el órgano económico-administrativo, así como en la anulación de sendas resoluciones sancionadoras para adecuar el importe de la sanción a la nueva base determinada en el acuerdo de liquidación, el órgano administrativo deberá notificar los correspondientes acuerdos de ejecución en el citado plazo de un mes previsto en el artículo 239.3 de la LGT y en el artículo 66.2 del Reglamento general en materia de revisión en vía administrativa, a contar desde el día en que la resolución del Tribunal Económico-Administrativo tenga entrada en el Registro de la AEAT incluido el registro de la Oficina de Relaciones con los Tribunales, siendo la consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de dicho plazo, al tratarse de una irregularidad no invalidante sin efectos prescriptivos, la no exigencia de intereses de demora desde que la Administración incumpla el referido plazo».

En el concreto supuesto de autos debatido se había planteado como cuestión de interés casacional cuál es el plazo de que dispone la Administración para, en ejecución de una resolución económico-administrativa que hubiere anulado un acto proveniente de unas actuaciones inspectoras por razones materiales o de fondo dictar un nuevo acto en sustitución del revocado. Pues bien la Sala, después de examinar la doctrina jurisprudencial establecida sobre la materia, declara que para dictar nueva liquidación conforme a lo resuelto por el órgano económico-administrativo éste debe notificar los correspondientes acuerdos de ejecución en el plazo de un mes previsto en los artículos 239.3 y 66.2 del RGRVA, a contar desde el día en el que la Resolución del TEA tenga entrada en el Registro de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), incluido el registro de la Oficina de Relaciones con los Tribunales. Y la consecuencia derivada del incumplimiento del referido plazo, al tratarse de una irregularidad no invalidante sin efectos prescriptivos, será la no exigencia de intereses de demora desde que la Administración lo incumpla.

Ya con carácter previo había precisado el Alto Tribunal en su Sentencia de 6 de abril de 2022 que el transcurso del plazo de un mes para la ejecución de las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos, en lo referido a la reducción de la sanción, constituye una mera irregularidad formal no invalidante sin efectos anulatorios. Tal y como razona el Alto Tribunal:

«En casos concretos como el planteado (*anulación de sanción sin retroacción*) nos hallamos ante un procedimiento de ejecución, tramitado por la Administración, sin que el legislador haya considerado necesario sujetarlo a más límites temporales que el de la prescripción de la infracción. Dicha circunstancia contrasta con el diferente régimen jurídico aplicable a situaciones que, en definitiva, pueden entenderse referidas a un primigenio procedimiento sancionador».

A juicio del Tribunal la ejecución de dicha resolución administrativa no constituye un procedimiento sancionador, no pudiendo por ello aplicarse preceptos tales como los artículos 104, 209 o 211 de la LGT, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, cuando la resolución aprecie defectos formales que hayan disminuido las posibilidades de defensa del reclamante, en cuyo caso se producirá la anulación del acto en la parte afectada y se ordenará la retroacción de las actuaciones al momento en que se produjo el defecto formal, escenario éste en el que el propio artículo 239.3 LGT lo contempla como una especie de «excepción» a la directriz de que los actos de ejecución no formarán parte del procedimiento en el que tuviese su origen el acto objeto de impugnación.

Tal y como ya en su día señaló el TEAR que conoció del presente asunto, en la resolución impugnada el único plazo al que se sometió la ejecución de la resolución es el de un mes. Y, en este caso (se trataba de la modificación cuantitativa de unas sanciones) no se producía la caducidad invocada por no ser de aplicación los artículos 104.4 b), 150.7, 209.2 ni 211.2 y 4 de la LGT. Al resultar aplicable, por el contrario, el artículo 239.3 de la Ley 58/2003 no pueden traerse a colación de forma indistinta aspectos jurídicos que la Ley predica de los otros preceptos que se acaban de referir, ya que no cabe trocear los regímenes jurídicos de cada uno de tales preceptos con la finalidad de completar unas consecuencias jurídicas no previstas en el artículo 239.3 LGT.

En resumen, el plazo para ejecutar una resolución de un Tribunal Económico-Administrativo que anula una sanción por razones de fondo es el de un mes, sin que el exceso de dicho plazo comporte efectos anulatorios, al tratarse de una irregularidad no invalidante, sin perjuicio de la no exigencia de intereses de demora. Rechaza además el TS en la citada Sentencia de 6 de abril de 2022 la idea de que, en casos como el que nos ocupa, se produzca una eventual restricción de los derechos del contribuyente como consecuencia de que la ejecución de la Resolución del TEAR no se encuentre limitada por un plazo específico, inferior al general de prescripción de las infracciones. Y ello en tanto en cuanto dicha ejecución se abre porque la propia Resolución ha anulado previamente la sanción, ordenando eso sí su sustitución por una nueva, circunstancia esta última que, no obstante, además de revisable en vía jurisdiccional, surge, precisamente, por haber sido anulada la sanción. Por tanto, mientras no se ejecutara dicha Resolución del TEAR ninguna sanción válida constreñía la esfera patrimonial del contribuyente, no pudiendo mantenerse que tal decisión comporte una restricción de sus garantías ya que, ante todo, supuso la anulación de la sanción que se le impuso.

No cabe por tanto para el Tribunal advertir la anulabilidad del acto realizado fuera de plazo cuando no se derive de la naturaleza del término o plazo, no existiendo además en el presente caso un título jurídico legal, habilitante de una declaración de nulidad por el trascurso del plazo del mes analizado. Tal circunstancia no constituye más que una irregularidad formal no invali-

dante sin efectos anulatorios. Y, desde esta perspectiva, tampoco se erosiona la seguridad jurídica, toda vez que el plazo de prescripción de la infracción seguirá corriendo en favor del contribuyente en tanto no se adopte el acuerdo por el que se imponga —en ejecución— la sanción, conforme a lo expresado en la correspondiente resolución económico-administrativa.

Ciertamente el TS tiene reconocido a través de una jurisprudencia consolidada (véase, por todas, la Sentencia de 30 de junio de 2004) que cuando, tras la anulación parcial acordada por una resolución, se ha de proceder a adoptar un nuevo acuerdo de liquidación, nos hallamos en presencia de un supuesto de mera ejecución al que son de aplicación las normas sobre ejecución de resoluciones y sentencias. En cambio si el incumplimiento de la resolución que ordena la reposición de unas actuaciones requiere el desarrollo de diligencias inspectoras, operan las normas de inspección. Con carácter adicional, tal y como subrayó el Alto Tribunal a través de su Sentencia de 31 de octubre de 2017:

«En aquellos casos de resoluciones estimatorias de los órganos de revisión económico-administrativos se han de diferenciar las dos siguientes situaciones en el marco de la ejecución: de una parte, la anulación por razones materiales, en la que el órgano competente para la ejecución ha de adoptar, en el plazo de un mes, las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución del órgano de revisión; y, de otra, la anulación por razones de forma que han provocado indefensión, con la consiguiente orden de retroacción de actuaciones, supuesto en el que el plazo de un mes carece de toda operatividad, siendo además inaplicable de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 66.4 del RGRVA».

Tradicionalmente el TEAC había manifestado en reiteradas ocasiones que cuando una resolución económico-administrativa estima en parte por razones de fondo para que el órgano de gestión en la ejecución pueda realizar actuaciones complementarias, estas deben realizarse en el plazo máximo de seis meses establecido en defecto de regulación expresa en el artículo 104.1 de la Ley 58/2003 desde que la resolución tuvo entrada en el registro del órgano competente para la ejecución, y si se incumple dicho plazo se produce la caducidad. No obstante en base a la reciente jurisprudencia del TS (véase, por todas, la Sentencia de 19 de noviembre de 2020) el TEAC procedió a cambiar de criterio y resolver que el plazo de que dispone la AEAT para la ejecución de una resolución económico-administrativa que anula parcialmente por razones de fondo una liquidación dictada en un procedimiento de gestión es el de un mes del artículo 239.3 de la Ley 58/2003, a contar desde que conste su registro en la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Y la única consecuencia anudada al exceso del plazo de un mes, según el criterio expuesto del Alto Tribunal, es la no exigencia de intereses de demora.

Respecto a la fecha inicial del cómputo del plazo de ejecución, puesto que la norma se refiere al plazo de un mes desde que la Resolución tenga

entrada en el registro del órgano competente para su ejecución, se trata de determinar qué debe entenderse a estos efectos por «el registro del órgano competente para su ejecución». En este sentido, como se ha analizado, el Alto Tribunal se ha encargado de precisar que el inicio del plazo de un mes para ejecutar una resolución económico-administrativa debe computarse desde que conste su registro en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por ser el que ofrece mayor transparencia y fiabilidad a los terceros cuyos derechos e intereses pueden verse afectados por el desconocimiento del momento inicial del plazo señalado para dictar el nuevo acto administrativo por el que se ejecuta la resolución del Tribunal Económico-Administrativo. Pues bien finalmente el TEAC procedió a aplicar dicho criterio.

Afirma además a este respecto la Audiencia Nacional (AN) mediante Sentencia de 25 de enero de 2022 que:

«La existencia de dilación en la ejecución de una Resolución del TEAC que acuerda la retroacción de actuaciones a fin de que se dicte una nueva resolución vulnera el derecho a una buena Administración Pública que no puede considerarse como una mera fórmula vacía de contenido, sino que se manifiesta en el derecho a la tutela administrativa efectiva, y en concreto, en el derecho a una resolución administrativa dictada en un plazo razonable».

Sigue así el citado órgano judicial el criterio ya recogido en la STS de 18 de diciembre de 2019. A juicio de la AN el exceso de tiempo transcurrido entre ambas fechas permite entender que se trata de un periodo de tiempo demasiado dilatado cuando la Resolución del TEAC se debió ejecutar dentro del plazo que restaba del lapso inicial, o, como mucho, en un nuevo plazo de seis meses, no siendo aceptable que solo los órganos económico-administrativos queden sometidos a un plazo para remitir el expediente al órgano ejecutor. El órgano ejecutor debe ejecutar la resolución dentro del plazo preceptivo previsto en la ley, tal y como precisó además el TS en su Sentencia de 5 de diciembre de 2017³.

Por lo que respecta al cómputo del referido plazo de un mes previsto en el artículo 66.2 del Reglamento en relación con la ejecución derivada de un procedimiento de gestión afirma el TS mediante Sentencia de 19 de noviembre de 2020 que el *dies a quo* de dicho cómputo se producirá desde el momento en que la resolución del oportuno Tribunal Económico-Administrativo tenga entrada en el Registro de la AEAT, de manera que a partir de la publicación de la senten-

³ En el presente caso analizado por la AN el TEAC anuló un primer acuerdo de derivación de responsabilidad ordenando la retroacción de actuaciones a fin de que se dictara uno nuevo. Pues bien, debido a que se superó ampliamente el plazo máximo de seis meses para dictar la nueva resolución concluyó la AN que cabe anular el acuerdo de derivación de responsabilidad dictado en ejecución de la Resolución del TEAC. Y, como se ha expuesto, vulnera el derecho a la tutela administrativa efectiva que comprende el derecho a una resolución en un plazo razonable la dilación al dictar la nueva resolución en ejecución de otra que ordenaba la retroacción de actuaciones.

cia deberá entenderse que el momento de notificación de la resolución del TEA a la Oficina de Relaciones con los Tribunales determina el inicio del plazo para la ejecución de dicha resolución. Y ello teniendo presente, en primer lugar, la incidencia del principio de personalidad única de la Administración, el cual determina que no resulte conforme distinguir entre la entrada en la citada Oficina de la resolución que deba ser ejecutada y la entrada en la concreta Dependencia que dictó el acto anulado, dado que ambos órganos forman parte de la misma Administración Tributaria estatal. Asimismo toma en consideración el Tribunal el hecho de que la fijación del *dies a quo* en el momento en que la Oficina notifica la resolución del TEA al concreto equipo que deba llevar a cabo las actuaciones necesarias para ejecución significaría dejar a voluntad de la Administración el cumplimiento del referido plazo, pudiendo llegar a demorar intencionadamente la notificación que debe realizarse internamente entre la Oficina de Relaciones con los Tribunales y el órgano encargado de la ejecución.

A mayor abundamiento concluye el TS en la citada Sentencia de 19 de noviembre de 2020 que el denominado principio de buena administración podría entenderse vulnerado si la ejecución de las resoluciones se retrasase excesivamente en el tiempo permitiéndose excluir del cómputo del plazo previsto el lapso de tiempo en que la resolución a ejecutar ya se encuentra en poder de la Agencia Tributaria que, a su vez, podría añadir *pasos intermedios que demoren dicha ejecución, sin que dicha exclusión se encuentre reglamentariamente prevista*. Y, para la Sala, en caso de incumplimiento del referido plazo de un mes previsto para la ejecución de resoluciones la única consecuencia jurídica aplicable es la no exigencia de intereses de demora desde que la Administración incumpla el referido plazo.

En definitiva, el órgano competente para la ejecución ha de adoptar, en el plazo de un mes, las medidas necesarias para dar cumplimiento estricto a la resolución del órgano de revisión, tanto si la anulación es total como si es parcial, disponiendo al respecto el artículo 68 del RGRVA que las discrepancias que tenga el interesado con los actos de ejecución se tramitarán como un incidente que deberá ser resuelto por el órgano económico-administrativo que dictó la resolución que se ejecuta. Aquellas cuestiones que puedan suscitarse en relación con el nuevo acto dictado pertenecen al ámbito propio de la ejecución de resoluciones económico-administrativas, remitiendo al interesado al planteamiento de un incidente de ejecución. Y, como se ha indicado, el incumplimiento del plazo reglamentario determina una irregularidad no invalidante, cuyo efecto jurídico es la no exigencia de intereses de demora desde que la Administración haya incumplido⁴.

⁴ Esta doctrina jurisprudencial elaborada por el Alto Tribunal ha sido asumida por el TEAC, entre otras, en su Resolución de 23 de marzo de 2022, de acuerdo con la cual el plazo del que dispone la AEAT para ejecutar la Resolución dictada es de un mes desde la entrada de la Resolución en el órgano encargado de su ejecución, siendo la única consecuencia anudada al exceso del plazo de un mes la no exigencia de intereses de demora.

III. LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO FRENTE A LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS

Tal y como señaló en su día la Resolución del TEAC de 7 de julio de 2016, frente a los actos de ejecución de resoluciones económico-administrativas no cabe interponer el recurso de reposición ante el órgano que los dictó. De este modo reconoce el citado Tribunal que el único órgano competente para velar por la correcta ejecución de sus resoluciones es el propio tribunal que ha dictado la resolución de cuyo cumplimiento se trate. Y ello teniendo presente lo dispuesto en el artículo 241.ter de la Ley General Tributaria, introducido por la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la LGT. El citado precepto regula el llamado «recurso contra la ejecución», quedando incorporado al mismo, en buena medida, el contenido del antiguo artículo 68 del RGRVA, con determinadas adiciones⁵.

En líneas generales el citado recurso se presenta como un incidente de ejecución susceptible de plantearse frente a los acuerdos de ejecución. La competencia para su resolución se atribuye al órgano que haya dictado la resolución, siendo el TEAC el competente cuando se ejecutan resoluciones dictadas en alzada y no, en cambio, el órgano de primera instancia. A tal efecto habrá de acudir al procedimiento abreviado, salvo que se hubiera ordenado retroacción de actuaciones⁶.

Dispone concretamente el apartado quinto del artículo 241.ter de la LGT que el recurso contra la ejecución no se tramitará por el procedimiento abreviado, sino por el que proceda según la cuantía, cuando el fallo del TEA hubiera ordenado la retroacción de actuaciones. De este modo su tramitación se producirá como recurso contra la ejecución cualesquiera actos dictados como consecuencia de una resolución estimatoria de un TEA, tanto si lo fue por razones de fondo como de forma.

Señala por su parte el apartado sexto del citado precepto en su actual redacción que *En ningún caso se admitirá la suspensión del acto recurrido cuando*

⁵ Este artículo 68 del RGRVA fue, como es sabido, objeto de modificación por el Real Decreto 1073/2017, de 29 de diciembre. Refiriéndose al cumplimiento de la resolución señala el citado precepto que: *Los órganos que tengan que ejecutar las resoluciones de los órganos económico-administrativos podrán solicitar al tribunal económico-administrativo una aclaración de la resolución.* Ciertamente la regulación de un recurso específico contra la ejecución hacía innecesario el régimen jurídico relativo al incidente sobre la misma, motivo por el cual queda suprimido el contenido relativo a dicho incidente.

⁶ En este sentido coincidimos con Pérez Torres, E. (2016) «La reforma del Título V de la Ley General Tributaria por la Ley 34/2015, de 17 de diciembre», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 172 (consultado en www.aranzadigital.es) cuando señala que el incidente de ejecución no representa el cauce adecuado para examinar las impugnaciones de actuaciones desarrolladas como consecuencia de la retroacción de actuaciones ordenadas por un TEA; tal y como advierte el citado autor: *En estos casos, la cuestión de fondo ha debido quedar impreviada, pues, en buena técnica procesal, el acogimiento de una causa formal de invalidez que obligue a retrotraer actuaciones nos sitúa en un momento anterior al dictado de la resolución recurrible, que se enjuiciará cuando vuelva a ser dictada y con el nuevo —al menos, formalmente— contenido que posea.*

no se planteen cuestiones nuevas respecto a la resolución económico-administrativa que se ejecuta. Nada se dispone en cambio acerca de qué se ha de entender a este respecto por «cuestiones nuevas». ¿Está aludiendo el legislador a aquéllas que debieron plantearse en la reclamación inicial, las cuales no podrían admitirse dentro de un incidente de ejecución? ¿Se trata de cuestiones deferidas a la ejecución, no directamente tratadas en el fallo o, por el contrario, se está refiriendo el legislador a cuestiones de fondo que procede plantear y examinar en los supuestos de retroacción de actuaciones?

A juicio de Pérez Torres, cuya opinión suscribimos, lo dispuesto por el citado precepto se ha de interpretar armónicamente con lo dispuesto en el artículo 239 de la LGT, de conformidad con el cual los actos de ejecución de resoluciones de fondo no forman parte del procedimiento cuya resolución se anula, formando parte del procedimiento de revisión y, más precisamente, de la ejecución de lo resuelto. Así las cosas cabría estimar que serían éstos actos de ejecución de resoluciones sobre el fondo del asunto los que constituirían el objeto de los recursos contra la ejecución al tratarse de actos dictados como consecuencia de la ejecución de una resolución económico-administrativa. De este modo, habiéndose acordado la anulación por falta de audiencia o de motivación, la nueva liquidación que se dictara no sería consecuencia de la resolución que acogió alguno de aquellos vicios formales dado que, tras la subsanación de estos últimos, el contenido de la segunda liquidación sería decidido por el órgano de aplicación de los tributos⁷.

En todo caso el presupuesto para la interposición de un incidente de ejecución lo constituye la disconformidad del interesado con el nuevo acto dictado por la Administración en ejecución de una resolución económico-administrativa con el fin de dar cumplimiento a lo acordado por el Tribunal en dicha resolución. Y, siendo el objeto de una resolución económico-administrativa una actuación entre particulares, no existirá acto alguno a dictar por parte de la Administración tributaria en ejecución de la resolución. En este último caso la resolución económico-administrativa tendría un contenido meramente declarativo para disciplinar la relación entre reclamante y reclamado, pero no alcanzaría a la Administración tributaria de forma directa, de manera que no habría de adoptar acto alguno. En consecuencia, ante la inexistencia de acto administrativo dictado en ejecución de la resolución dictada por el Tribunal Económico-Administrativo Central no cabe la interposición de incidente de ejecución, procediendo su inadmisión⁸.

⁷ Pérez Torres, E., «La reforma del Título V de la Ley General Tributaria por la Ley 34/2015, de 17 de diciembre», *ob. cit.* (consultado en www.aranzadigital.es). Este autor sugiere en su trabajo la posibilidad de aplicar el precepto a cuestiones surgidas en ambos tipos de ejecuciones, formales y de fondo, atendiéndose así a la verdadera naturaleza de la acción; en su opinión: *Esto explicaría que en los supuestos de retroacción este recurso se tramite por el procedimiento que corresponda a su cuantía, pues en realidad se trata de una nueva reclamación. Asimismo, de esta forma puede defenderse mejor que en los supuestos de retroacción se consideren cuestiones nuevas las que no pudieron examinarse en el primer fallo, a fin de que les alcance la suspensión.*

⁸ En este sentido se pronunció el TEAC mediante Resolución de 22 de noviembre de 2011.

El órgano de aplicación de los tributos (autor del acto impugnado) tiene la obligación legal de remitir el expediente completo a los Tribunales Económico-Administrativos. Y, a su vez, el Tribunal Económico-Administrativo que conoce de una reclamación tiene la obligación de requerir la remisión del expediente, obligación de requerimiento que únicamente se prevé para el caso de un incumplimiento absoluto de su obligación de remisión por parte de la Administración. Esta previsión no se recoge para los incidentes de ejecución, si bien el artículo 68 del Real Decreto 520/2005 posibilita su aplicación en estos casos, lo que se ve apoyado legalmente en la actualidad con lo dispuesto en el artículo 241.ter.5 de la Ley 58/2003, al disponer que se seguirán las reglas del procedimiento abreviado o general que proceda según la cuantía en caso de retroacción de actuaciones o en el procedimiento abreviado en otro caso⁹.

Por otra parte, habiendo analizado el órgano económico-administrativo las cuestiones de fondo o bien si han quedado imprejuizadas el acuerdo por el cual se anule la liquidación impugnada y se ordene la retroacción de actuaciones a efectos de subsanar el vicio formal originador de indefensión que motivó dicho mandato por parte del órgano de revisión podrá ser atacado mediante la interposición de este recurso contra la ejecución previsto en el artículo 241.ter de la Ley 58/2003. En cambio respecto del acto administrativo que ponga fin al procedimiento retrotraído que analiza ciertas cuestiones imprejuizadas relativas al fondo del asunto cabrá la interposición de una reclamación económico-administrativa ordinaria.

En efecto, tal y como tiene declarado el TEAC a través de su Resolución de 27 de mayo de 2021 aquellas resoluciones que ordenan la retroacción de actuaciones como consecuencia de haber apreciado la comisión de un defecto formal originador de indefensión, de una parte, anulan el acto administrativo atacado mediante la interposición del recurso correspondiente. Y, de otra, establecen la reposición de actuaciones para que continúe el procedimiento retrotraído, si bien subsanando los vicios formales de los que adolecía a efectos de garantizar los derechos del obligado tributario en el mismo.

Debido a ello, cuando las resoluciones no se pronuncian sobre todas las cuestiones relativas al fondo de acuerdo al principio de prioridad lógica de las cuestiones formales invalidantes de los actos administrativos sobre las cuestiones de fondo (quedando estas últimas imprejuizadas), dichas cuestiones de fondo no pueden entrar en la esfera de ejecución del fallo, el cual debe ceñirse a la mera anulación del acto impugnado y al mandato en virtud del cual se ordena la retroacción, procediendo a subsanar el defecto formal cometido para dar cumplimiento al mismo.

⁹ Véase a este respecto la Resolución del TEAC, de 22 de febrero de 2018, de conformidad con la cual: «La falta de inclusión en el expediente de los documentos en los que la Administración ha fundamentado la denegación de la devolución implica una falta de justificación por ella de las causas de dicha denegación, lo que constituye un defecto material o sustantivo que da lugar a la anulación del acuerdo impugnado, sin orden de retroacción».

Dado en consecuencia un acto administrativo que pone fin al procedimiento retrotraído las cuestiones de fondo puestas de manifiesto durante la tramitación del mismo deberán sustanciarse mediante el procedimiento ordinario propio de reclamación económico-administrativa. En otro caso las cuestiones de fondo que hubiesen quedado imprejuizadas en la resolución económico-administrativa dictada por el TEAC como consecuencia de haber ordenado la retroacción y de haber aplicado el principio de prioridad lógica de las cuestiones formales invalidantes de los actos administrativos sobre las cuestiones de fondo únicamente serían objeto de discusión en vía de ejecución (mediante procedimiento abreviado), privándose con ello al interesado de la posibilidad de poder disputar y objetar aspectos sustantivos mediante el ejercicio de los recursos ordinarios procedentes. Ello explica además que el artículo 241.ter de la LGT excluya el procedimiento abreviado de los recursos de ejecución en los supuestos de retroacción de actuaciones, remitiéndolos a la tramitación ordinaria de la reclamación económico-administrativa.

En definitiva, los actos administrativos que ponen fin a los procedimientos cuya retroacción de actuaciones por defecto formal fue ordenada por un Tribunal Económico Administrativo no son susceptibles de impugnación mediante recurso contra la ejecución, sino a través de reclamación económico-administrativa ordinaria. En cambio sí que es susceptible de impugnación vía recurso contra la ejecución el propio acuerdo de ejecución en virtud del cual se anula la liquidación y se ordena la reposición de actuaciones.

Se ha de tener presente además que la ejecución en sus propios términos de las resoluciones no impide que deban tomarse en consideración las eventuales modificaciones del ordenamiento que puedan plantearse en el interin de la reclamación, como pueda ser, por ejemplo, la anulación de la norma que en su día hubiese amparado el acto. La impugnación contra las cuestiones nuevas del acto de ejecución no podrá declararse inadmisible por ser mera ejecución de la resolución.

IV. EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES DE LOS ÓRGANOS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS Y RETROACCIÓN DE LAS ACTUACIONES INSPECTORAS

Como seguramente se recordará el antiguo artículo 150.5 de la LGT había venido sujetando expresamente la ejecución de las resoluciones y sentencias (cuando ordenan retrotraer las actuaciones inspectoras de comprobación e investigación) a los plazos de duración del procedimiento inspector, con un mínimo de seis meses. De este modo el legislador de la Ley 58/2003 dio por zanjada la polémica suscitada en su día por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 6 de junio de 2003 y de 30 de junio y 4 de octubre de 2004, en las que consideraba que no eran aplicables a la ejecución de resoluciones los límites temporales de las actuaciones inspectoras.

Tras la reforma operada por la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, el vigente artículo 150.7 de la Ley 58/2003 se aplica tanto al supuesto de ejecución de resoluciones de los órganos económico-administrativos que han apreciado defectos formales y ordenado la retroacción de las actuaciones inspectoras como al supuesto de ejecución de resoluciones de los órganos económico-administrativos que han estimado en parte la reclamación contra el acto que pone fin al procedimiento de inspección por razones sustantivas o de fondo.

Tal y como subraya la Resolución del TEAC de 21 de mayo de 2019 para conocer si se ha cumplido o no el citado plazo del artículo 150.7 de la Ley 58/2003 en la ejecución de una resolución que estima en parte la reclamación económico-administrativa y anula la liquidación por razones de fondo (en aquellos casos en los que el acuerdo de ejecución se anula, a su vez, tras la interposición del correspondiente recurso contra la ejecución) se ha de proceder del modo siguiente. En primer lugar, si la estimación del recurso contra la ejecución obedece a la inadecuación del acuerdo de ejecución con los términos de la resolución a ejecutar, habrá que sumar los plazos consumidos por el órgano inspector en los sucesivos actos de ejecución hasta la notificación de aquél que se ajusta plenamente a los términos de la resolución a ejecutar. Nos estamos refiriendo a los plazos transcurridos, respectivamente, desde la recepción del correspondiente expediente hasta la notificación al interesado del correspondiente acto de ejecución. Y se entenderá cumplido el plazo del artículo 150.7 de la Ley 58/2003 si la citada suma no excede de seis meses.

En cambio si, una vez ejecutada la resolución en sus propios términos, la estimación del recurso contra la ejecución obedece a la falta de conformidad a derecho de la nueva liquidación resultante de las actuaciones complementarias o de la nueva liquidación dictada en sustitución de la primera, practicadas por el órgano inspector, por estimación de pretensiones relativas a cuestiones «nuevas» en cuanto distintas a las resueltas en la reclamación inicial y que no pudieron plantearse en aquella, habrá que tratar la resolución de la reclamación económico-administrativa y la resolución del recurso contra la ejecución de la primera como dos resoluciones independientes.

En consecuencia se entenderá cumplido el plazo del artículo 150.7 de la Ley 58/2003 siempre que no hayan transcurrido más de seis meses a contar desde la recepción del expediente por el órgano competente para ejecutar la resolución que estimó en parte la reclamación económico-administrativa por razones de fondo hasta la notificación del anulado acuerdo de ejecución de esta última resolución, disponiendo el órgano competente para ejecutar de un nuevo plazo de seis meses para la ejecución de la resolución del recurso contra la ejecución.

Por último, si la estimación del recurso contra la ejecución obedece tanto a la inadecuación del acuerdo de ejecución con los términos de la resolución a ejecutar como a la falta de conformidad a derecho de la nueva liquidación resultante de las actuaciones complementarias (o de la nueva liquidación dictada en sustitución de la primera practicadas por el órgano inspector por

estimación de pretensiones relativas a cuestiones «nuevas» en cuanto distintas a las resueltas en la reclamación inicial y que no pudieron plantearse en aquella), se entenderá cumplido el plazo del artículo 150.7 de la LGT siempre que no hayan transcurrido seis meses desde la recepción del expediente por el órgano competente para ejecutar la resolución que estimó en parte la reclamación económico-administrativa por razones de fondo hasta la notificación del anulado acuerdo de ejecución de esta última resolución. A tal efecto el órgano competente para ejecutar dispondrá de un nuevo plazo de seis meses para la ejecución de la resolución del recurso contra la ejecución.

Cabe precisar por otra parte que, de acuerdo con la redacción otorgada al citado apartado quinto del artículo 150 de la LGT por la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, en caso de que la aportación de la documentación o información se realice dentro de los primeros nueve meses del procedimiento, a pesar de haberse incumplido los sucesivos requerimientos, será la Administración tributaria la que asuma el deber de analizarla sin que se proceda a una extensión del plazo. Si la aportación de dicha documentación se produjera transcurrido el citado plazo de nueve meses (ya sea antes o después de la formalización del acta) será el obligado tributario el que deba hacer frente a la extensión del plazo durante un período de tiempo de tres meses adicionales¹⁰.

Por último en el supuesto de que el obligado tributario incorporara los medios de prueba tras la formalización del acta acordándose a resultas de ello el desarrollo de actuaciones complementarias (supuesto en el que, con posterioridad a la extensión de las actas, el obligado tributario aportase medios de prueba que obligaran a replantear las propuestas iniciales) la extensión del plazo sería de seis meses.

Con carácter adicional procedería una extensión del plazo en un período de seis meses adicionales si la aportación de las citadas pruebas se produjese con posterioridad al instante en el que se hubiera documentado dentro del procedimiento inspector la procedencia de la aplicación del método de estimación indirecta.

En definitiva, a tenor de la vigente redacción del artículo 150.5 de la LGT resulta factible la aportación de nuevas pruebas dentro del trámite de alegaciones, produciéndose la extensión del plazo de duración de las actuaciones en tres meses, siempre y cuando ello no implique la necesidad de realizar actuaciones complementarias, o bien en seis meses si fuese necesario acometer dichas actuaciones. A tal efecto no sería necesario tener que entrar a analizar si el obligado tributario ha acreditado o no con carácter previo la imposibilidad de su aportación. En todo caso se elimina la dilación imputable al obligado

¹⁰ Se trataría por tanto en el presente caso de una extensión en tres meses del plazo máximo, el cual pasaría así de 18 a 21 meses (con carácter general) o bien de 27 a 30 meses en los supuestos especiales a los que ya se ha hecho referencia con anterioridad. Y ello a pesar de que la aportación de las pruebas se produzca con posterioridad a la formalización de las actas.

tributario como supuesto de no cómputo del plazo máximo de resolución. Y la apreciación y valoración subjetiva de la intencionalidad susceptible de haber provocado el retraso es igualmente abandonada, atendiéndose al instante en el que se proceda a la aportación de la documentación o información.

V. ALCANCE DE LA REVISIÓN DE LA LIQUIDACIÓN EN VÍA CONTENCIOSA

De conformidad con lo declarado por el TS en su Sentencia de 19 de mayo de 2020:

«Aquellas cuestiones que pudieran suscitarse en relación con la nueva liquidación dictada por la Administración tributaria en cumplimiento de la resolución de un órgano económico-administrativo habrán de enmarcarse en el ámbito propio de la ejecución de esta clase de resoluciones».

A través del citado pronunciamiento el Alto Tribunal se encargó de aclarar el alcance de la revisión de liquidación en la vía contenciosa en aquellos casos de estimación parcial de reclamaciones, permitiendo que las restantes pretensiones, tras ser rechazadas por los Tribunales Económico-Administrativos, pueden ser objeto de revisión ante la jurisdicción contenciosa sin necesidad de que interesado deba esperar a que se practique una nueva liquidación por parte de los órganos de la Administración tributaria.

En el concreto supuesto planteado una Resolución dictada por un Tribunal Económico-Administrativo, si bien anuló unas liquidaciones de IVA y sus correspondientes sanciones, no satisfizo plenamente las pretensiones planteadas, siendo por ello susceptible del recurso jurisdiccional interpuesto, al no haber desaparecido su objeto así como el interés legítimo de la sociedad recurrente en la impugnación.

Ahora bien, tal y como advierte a este respecto el Alto Tribunal:

«(...) produciéndose la estimación parcial de reclamaciones económico-administrativas las restantes pretensiones, rechazadas por los Tribunales Económico-Administrativos, pueden ser objeto de revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin necesidad de que interesado deba esperar a que se practique una nueva liquidación por parte de los órganos de la Administración tributaria».

El TS fundamentó su decisión en la llamada doctrina del « tiro único », actualmente superada. A juicio del Tribunal, una cosa son los límites que, con mayor o menor contundencia y reiteración, se han venido estableciendo (con la finalidad de salvaguardar principios de carácter heterogéneos) para que la Administración tributaria pueda, una vez anulado un acto (ya sea éste

una liquidación o una sanción) volver a dictar uno nuevo ajustado a Derecho en relación con el mismo asunto, y otra muy distinta las restricciones, trabas o impedimentos que se puedan imponer a un órgano judicial o incluso de autoimposición para pronunciarse acerca de las pretensiones o motivaciones esenciales rechazadas por la resolución parcialmente estimatoria de un Tribunal Económico-Administrativo.

En la medida en que dicha autoimposición podría llegar a afectar, tanto al derecho a una decisión judicial sobre las pretensiones de fondo como al derecho a la tutela judicial efectiva, se ha de estimar que una resolución de un TEA parcialmente estimatoria de las reclamaciones formuladas contra los acuerdos de liquidación y/o sancionadores practicados por la Inspección tributaria, aunque anule las liquidaciones y sanciones cuestionadas, es susceptible de recurso contencioso-administrativo, el cual mantendrá su objeto al permanecer el interés legítimo de quien instó la reclamación en la que por el órgano jurisdiccional se examinen y resuelvan las pretensiones y motivaciones sustanciales alegadas en las reclamaciones y rechazadas por el Tribunal Económico-Administrativo.

Concluyó así el TS que, frente a las nuevas liquidaciones y sanciones que, en ejecución de la resolución de un Tribunal Económico-Administrativo parcialmente estimatoria, se practiquen en lugar de las anuladas, no cabe interponer recurso de reposición ni reclamación económico-administrativa, sino el recurso contra la ejecución de la resolución. Y tampoco cabría en principio interponer por quien formuló la reclamación económico-administrativa un recurso contencioso-administrativo contra las nuevas liquidaciones y sanciones que se apoyara en las pretensiones y los motivos alegados ante el Tribunal Económico-Administrativo y desestimados por éste ya que, en la parte de tales liquidaciones y sanciones confirmada por la resolución de dicho Tribunal, se trataría de actos consentidos y firmes, al no haberse acudido a la vía jurisdiccional para impugnar la resolución parcialmente desestimatoria.

Ciertamente en el concreto supuesto planteado la Sala de instancia entendió, con fundamento en la citada jurisprudencia del « tiro único », que en aquellos supuestos en los que el TEAR estima solo en parte la reclamación anulando en su totalidad las liquidaciones impugnadas (o las sanciones) para que se dicten otras de acuerdo con los criterios que dicho órgano establece en su resolución el órgano jurisdiccional no debe hacer pronunciamiento alguno respecto a las cuestiones de fondo planteadas por el interesado en el recurso contencioso-administrativo, ya que las liquidaciones impugnadas han sido anuladas por el TEAR y por lo tanto no existen. De este modo las cuestiones que se suscitasen estarían dirigidas contra las futuras liquidaciones que, en su caso, puedan girarse por el órgano de inspección. Y será, cuando el órgano de inspección gire esas liquidaciones, cuando podrá en su caso, volverlas a esgrimir en el recurso potestativo de reposición, reclamación económico-administrativa o recurso contencioso-administrativo que pueda formular contra ellas.

Sin embargo, como se ha expuesto, contra dicha Sentencia se planteó recurso de casación y se trasladó al TS la cuestión consistente en determinar, en aquellos casos en que se produzca la estimación parcial de reclamaciones económico administrativas, si las restantes pretensiones, rechazadas por los Tribunales Económico-Administrativos, pueden ser objeto de revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa o si, por el contrario, el interesado ha de esperar a que se practique una nueva liquidación por parte de los órganos de la Administración tributaria.

Pues bien, tal y como se ha señalado, la Sala estimó que ni la ya superada doctrina del « tiro único », en general, ni la STS de 29 de septiembre de 2014, en particular, constituían soporte argumental que avalase la tesis de la Sala de instancia. Y ello en tanto en cuanto, salvo excepciones, no puede hablarse en puridad de « tiro único », hallándose dicha doctrina superada por reiterada jurisprudencia de la propia Sala y Sección. Con carácter adicional de las limitaciones de la Administración tributaria para practicar una nueva liquidación o imponer otra sanción en el mismo asunto no puede hacerse derivar restricción alguna al pleno pronunciamiento del órgano judicial sobre las pretensiones y alegaciones sustanciales rechazadas por la resolución parcialmente estimatoria de un Tribunal Económico-Administrativo.

La Sala coincidía así con la parte recurrente en que la negativa de un órgano judicial a responder a pretensiones o motivaciones sustanciales planteadas en tiempo y forma podría afectar directamente al mismo núcleo del derecho a la tutela judicial efectiva, fijando como doctrina jurisprudencial que la resolución de un Tribunal Económico-Administrativo parcialmente estimatoria de las reclamaciones formuladas contra los acuerdos de liquidación y/o sancionadores practicados por la Inspección tributaria, aunque anule las liquidaciones y sanciones cuestionadas, es susceptible de recurso contencioso-administrativo. Dicho recurso no pierde su objeto, al mantenerse el interés legítimo de quien instó la reclamación en que por el órgano jurisdiccional se examinen y resuelvan las pretensiones y motivaciones sustanciales alegadas en las reclamaciones y rechazadas por el Tribunal Económico-Administrativo. La eventual inadmisión de dicho recurso contencioso-administrativo o su desestimación por entender el órgano jurisdiccional que no procede pronunciarse acerca de las liquidaciones y/o sanciones parcialmente anuladas supondría desconocer el mandato del artículo 67.1 LJCA, y, por ende, una vulneración del derecho a obtener la tutela judicial efectiva garantizado en el artículo 24.1 CE en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción.

Con carácter adicional, frente a las nuevas liquidaciones y sanciones que, en ejecución de la resolución del Tribunal Económico-Administrativo parcialmente estimatoria, se practiquen en lugar de las anuladas, no cabe interponer recurso de reposición (art. 241.ter.7 LGT) ni reclamación económico-administrativa, sino el recurso contra la referida ejecución de la resolución, el cual en ningún caso podría fundarse en las pretensiones o alegaciones planteadas en la reclamación y ya rechazadas por la resolución del

TEA que se ejecuta. A mayor abundamiento tampoco procedería interponer por quien formuló la reclamación económico-administrativa un recurso contencioso-administrativo contra las nuevas liquidaciones y sanciones que se apoyara en las pretensiones y los motivos alegados ante el Tribunal Económico-Administrativo y desestimados por éste ya que, en la parte de tales liquidaciones y sanciones confirmada por la resolución de dicho Tribunal, serían actos consentidos y firmes, al no haberse acudido a la vía jurisdiccional para impugnar la resolución parcialmente desestimatoria.

En suma, la negativa de un órgano judicial a responder a pretensiones o motivaciones sustanciales planteadas en tiempo y forma podría afectar directamente al mismo núcleo del derecho a la tutela judicial efectiva, motivo por el cual una resolución de un Tribunal Económico-Administrativo parcialmente estimatoria de las reclamaciones formuladas contra los acuerdos de liquidación y/o sancionadores practicados por la Inspección tributaria, aunque anule las liquidaciones y sanciones cuestionadas, es susceptible de recurso contencioso-administrativo.

Así pues, en aquellos supuestos en los que se produzca la estimación parcial de reclamaciones económico-administrativas instadas contra liquidaciones o/y sanciones, las pretensiones y alegaciones sustanciales que la vertebran sobre tales actos rechazadas por los Tribunales Económico-Administrativos pueden ser objeto de revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que sea preciso ni pertinente que el interesado espere a que se practiquen unas nuevas liquidaciones o/y sanciones por parte de los órganos de la Administración tributaria en sustitución de las parcialmente anuladas.

VI. INCIDENTES DE EJECUCIÓN Y EXTENSIÓN DE EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS

Los artículos 68 y 69 del RGRVA abordan, respectivamente, los incidentes de ejecución y la extensión de efectos de las resoluciones económico-administrativas¹¹. En relación con los primeros, los incidentes se sustanciarán por el procedimiento seguido por la reclamación, suprimiéndose todos los trámites no indispensables¹². En cuanto a la extensión de los efectos de las

¹¹ Concretamente el citado artículo 68, en su anterior redacción, permitía al Tribunal declarar la inadmisibilidad del incidente respecto de aquellas cuestiones que se planteasen sobre temas ya decididos por la resolución que se ejecutara, sobre temas que hubieran podido ser planteados en la reclamación cuya resolución se ejecuta o cuando concurriese alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 239.4 de la LGT. En todo caso, como ya se ha analizado, la regulación de un recurso específico contra la ejecución hacía innecesario el régimen jurídico relativo al incidente sobre la misma, motivo por el cual la reforma articulada a través del Real Decreto 1073/2017 suprimió el contenido relativo a dicho incidente.

¹² Ahora bien, tal y como precisa el TS mediante Sentencia de 14 de mayo de 2014: *No resulta admisible plantear incidente de ejecución respecto de aquellas cuestiones que se planteen sobre temas ya decididos por la*

resoluciones, ésta se supedita al cumplimiento de un conjunto de requisitos que la hacen más restrictiva que su análoga judicial y, en cierta medida, menos eficaz. Dichos requisitos se concretan en los siguientes: ha de tratarse de actos «idénticos en todo al impugnado»; han de ser posteriores a la interposición de la reclamación; es necesario que no sean firmes en vía administrativa; la extensión ha de solicitarla el reclamante o el interesado en la reclamación inicial; y debe solicitarse en el plazo de un mes a contar desde la notificación de la resolución¹³.

La doctrina que el TEAC establezca de forma reiterada vinculará a los demás Tribunales Económico-Administrativos, así como al resto de la Administración Tributaria. En esta misma línea, la doctrina sentada por el Pleno de cada Tribunal Económico-Administrativo vinculará a las Salas del mismo, y la de ambos a los órganos unipersonales.

Por lo que respecta al plazo para solicitar la ejecución de una resolución administrativa de contenido tributario se ha de tener presente que la naturaleza jurídica del derecho que insta el contribuyente (solicitud de ejecución de una resolución administrativa de contenido tributario) no puede calificarse como la de una acción encaminada a obtener la devolución de un

resolución que se ejecuta o que se dejaron firmes por no plantearse en la reclamación inicial. De cualquier manera téngase presente que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 70 del RGRVA, en el ámbito contencioso-administrativo se han de tomar en consideración las previsiones sobre ejecución de sentencia contenidas en los artículos 103, 108 y 109 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Tal y como dispone el citado precepto reglamentario, en todo aquello que no se oponga a esa normativa específica y a la resolución judicial que se está ejecutando será de aplicación lo dispuesto en la Sección 1.ª, Capítulo I, Título V del RGRVA, que contiene las normas generales para la ejecución de las resoluciones administrativas.

¹³ Siendo la notificación de la Resolución del TEAC defectuosa señala la SAN de 22 de junio de 2017 que aquélla sólo surtirá efectos desde la primera actuación que suponga el conocimiento por el reclamante de su contenido, fecha que se situaba en el caso de autos en el momento en el que el obligado tributario, tras examinar el expediente que le había sido entregado para formalizar la demanda solicitó la incorporación de otros documentos. Ello determinó la prescripción del derecho de la Administración tributaria a reclamar la deuda tributaria. A juicio de la AN fue la Administración, con su inactividad o insuficiente actividad, quien provocó la prescripción de su derecho a determinar la deuda tributaria, habiendo depositado en la Secretaría del TEAC la resolución dictada por éste pero sin haber desplegado toda la actividad que le era exigible para llevar a cabo la notificación de forma personal porque no agotó todas las posibilidades de notificación personal al interesado al acudir solo una vez al domicilio indicado por aquél a efectos de notificaciones y, viendo que era infructuoso, intentándolo en otro domicilio que, según la propia consulta interna realizada por la Administración, ya no era correcto. Pues bien, fallido el intento de notificación en el domicilio indicado a efectos de notificaciones por el obligado tributario la Administración disponía en sus bases de datos de información precisa y actualizada del domicilio en que podría realizarse la indicada notificación personal. En lugar de dirigirla a un domicilio más reciente, lo hizo a otro más antiguo. Así las cosas concluye la AN que no puede pretender la Administración, cuando no agota todas las posibilidades de notificación que tiene a su alcance, pretender hacer recaer sobre el obligado tributario la carga de probar la incorrección e insuficiencia de la notificación practicada. Y ello en tanto en cuanto fue la inactividad del órgano encargado de resolver la reclamación la que provocó los efectos extintivos que la prescripción produjo al haber dejado transcurrir más de cuatro años desde la interposición del recurso de alzada ante el TEAC sin que durante ese tiempo la Administración hubiese notificado válidamente la resolución, habiendo prescrito el derecho de la Administración a determinar la deuda tributaria.

ingreso indebido, sino que se trata de la acción para solicitar la ejecución de un acto administrativo firme y favorable, ejecución que la Administración tributaria debería además haber llevado a cabo dicha una vez que fue notificada. Y, si en la normativa tributaria no se establece un plazo específico para el ejercicio del derecho o acción para solicitar la ejecución de una resolución administrativa de contenido tributario, habrá de acudirse, tal como establece el artículo 7 de la Ley 58/2003, a las disposiciones generales del Derecho Administrativo y a los preceptos del Derecho Común¹⁴.

Téngase presente para finalizar que, con carácter general, la ejecución de una resolución dictada por un TEA se constituye en derecho o potestad para el interesado de instar la misma. La resolución que se dicte impone a la Administración el deber de realizar las actuaciones pertinentes para dictar un nuevo acuerdo de manera que, por ejemplo, el derecho a la obtención de una devolución sólo se originaría una vez adoptado el mismo. Hasta dicho momento el interesado ostentaría un derecho o potestad a instar la ejecución de la resolución. Con carácter adicional no se prevé en la normativa tributaria regulación concreta del plazo para el ejercicio de dicho derecho, por lo que no tiene asociado un plazo específico de prescripción. Procedería así en dicho supuesto aplicar el plazo de quince años de prescripción de las acciones personales que no tienen señalado un plazo específico previsto en el artículo 1964 del Código Civil, de acuerdo con la redacción vigente en el momento del nacimiento del derecho a su ejercicio¹⁵.

En todo caso, a la hora de determinar el plazo del que dispone la Administración para ejecutar una resolución económico-administrativa que, estimando en parte por razones de fondo, anula la sanción inicial dictada (debiendo practicarse otra en sustitución de aquélla), la doctrina administrativa (caso de las Resoluciones del TEAC de 15 de julio de 2019¹⁶ y 23

¹⁴ Véase en este sentido la Resolución del TEAC de 5 de diciembre de 2019, en la que se afirmó, reiterando lo ya señalado en la Resolución de 15 de julio de 2019 que, en el concreto supuesto planteado, debía estarse al plazo de 15 años que tenía establecido el artículo 1.964 del Código Civil en la redacción entonces vigente para las acciones personales que no tuviesen establecido un término especial de prescripción. Se ha de tener presente no obstante a este respecto que el apartado 2 del citado precepto del Código Civil fue modificado por Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, de manera que, con efectos desde el 7 de octubre de 2015, el plazo general prescripción de 15 años de las acciones personales se redujo a cinco años.

¹⁵ En este sentido afirma por ejemplo el TEAC mediante Resolución de 15 de julio de 2019 que, instando el interesado la ejecución de una resolución económico-administrativa, al no especificarse en la normativa tributaria el plazo de prescripción de este derecho, procede aplicar el general. Y, en el presente caso, puesto que a la fecha de solicitud de reanudación de la ejecución no había prescrito tal derecho, procedía continuar con la mencionada actuación para ejecutar, lo que determinó en su resolución el TEAR.

¹⁶ Se afirma concretamente en esta Resolución del TEAC lo siguiente:

«(...) El concepto de retroacción de actuaciones inspectoras no sólo abarca los casos en que se ordena formalmente la retroacción y ésta procede por razones formales o de procedimiento, sino al contrario, el Tribunal Supremo señala que, a efectos de declarar la prescripción extintiva sobrevinida por superación del plazo establecido en el artículo 150.5 LGT, es indiferente que la retroacción aparezca explícitamente declarada en la resolución de que se trate y que se adopte para la subsanación de defectos formales, por

de septiembre de 2020¹⁷) viene reconociendo que a la ejecución de dicha resolución (dictada por un órgano revisor de los actos de naturaleza tributaria) que obliga a imponer una nueva sanción, ya sea por los órganos de gestión o de inspección de los tributos, le es de aplicación, a falta de regulación específica, el plazo de seis meses establecido en el artículo 211.2 de la LGT el cual, además, se cuenta a partir de la fecha en que la resolución a ejecutar tenga entrada en el registro del órgano competente para su ejecución.

lo que cabe aplicarlo también a aquellas resoluciones que se dicten en ejecución de una resolución firme, administrativa o judicial, pues la sentencia no distingue entre unos y otros casos (sentencia del 4 de abril de 2013...) (...) Ni la LGT, ni el RGRVA, ni tampoco la previa doctrina de este Tribunal Central o la jurisprudencia del Tribunal Supremo se refieren a que exista un plazo distinto del plazo de un mes del artículo 66.2 del RGRVA, pero este Tribunal Central considera que no resulta lógico que las actuaciones complementarias relacionadas con la ejecución tenga como único límite el plazo de prescripción, sobre todo teniendo en cuenta lo que establece la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de este Tribunal Central para los procedimientos de aplicación de los tributos. En efecto, para la ejecución de resoluciones estimatorias en parte por razones de fondo en el caso de procedimientos inspectores, por vía jurisprudencial se ha establecido un plazo máximo de 6 meses, conforme a lo establecido en el artículo 150.7 LGT, cuyo cómputo comenzaría desde que la resolución tuvo entrada en el Registro del órgano competente para su ejecución (es decir se aplica por analogía los plazos legalmente previstos para la retroacción formal) (...) El razonamiento que expone el Tribunal Supremo para la ejecución por los órganos gestores de una nueva liquidación, debiera ser aplicable asimismo a supuestos de ejecución de las sanciones que traen por causa un procedimiento inspector o un procedimiento de gestión ya que resulta ilógico considerar que la administración est(á) habilitada para dictar la nueva sanción en el plazo de prescripción. Llegados a este punto, la(s) ejecuciones de resoluciones estimatorias en parte por razones de fondo que obliga a imponer la nueva sanción, ya sea por los órganos de gestión o de inspección, este Tribunal Central entiende, a falta de regulación específica, que resulta aplicable el plazo de 6 meses establecido en el artículo 211.2 de la LGT».

¹⁷ A través de este concreto pronunciamiento se analizaba la cuestión relativa a la ejecución de la Resolución de un TEAR estimada parcialmente con retroacción de actuaciones, a fin de que se diese trámite de conformidad al responsable y pudiera éste beneficiarse de las reducciones contempladas en el artículo 41.4 de la Ley 58/2003. Para el TEAC en lo relativo a la duración del procedimiento de declaración de responsabilidad no existe duda en que ésta es de seis meses, dado que así lo dispone expresamente el artículo 124 del RD 939/2005, norma que, al no tener rango legal, respeta el plazo máximo establecido por el artículo 104.1 de la Ley 58/2003. Así pues, cuando una resolución económico-administrativa estima en parte por razones de fondo, para que el órgano de gestión en la ejecución pueda realizar actuaciones complementarias estas deben realizarse en el plazo máximo de seis meses establecido en defecto de regulación expresa en el artículo 104.1 de la Ley 58/2003. Dicho plazo habrá de contarse, a juicio del TEAC, a partir de la misma fecha en que se inicia el plazo de un mes previsto en el artículo 66.2 del Real Decreto 520/2005, es decir, desde la fecha en que la resolución tiene entrada en el registro del órgano competente para su ejecución. Así, el cómputo del plazo máximo para resolver del que dispone la Administración se iniciará cuando se practique la notificación del acuerdo de inicio de actuaciones, finalizando dicho cómputo con la notificación de la resolución que pone fin al procedimiento. El incumplimiento de dicho plazo producirá la caducidad. El plazo será pues de seis meses a contar desde que la Resolución del Tribunal Regional haya tenido entrada en el registro del órgano competente para la ejecución. Y el incumplimiento de dicho plazo producirá la caducidad, sin perjuicio de la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento en tanto no haya transcurrido el plazo de prescripción para ello.

El sentido de los servicios de investigación parlamentaria

The meaning of parliamentary research services

Fecha de recepción: 03/11/2024

Fecha de aceptación: 17/12/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. NECESIDADES DE INFORMACIÓN DE Y EN LAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS PARA CUMPLIR CON SUS DIVERSAS FUNCIONES.—III. INTENTOS DE DELIMITACIÓN DE LOS CONOCIDOS COMO «SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA».—IV. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN Y LOS PRODUCTOS PROPORCIONADOS POR LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN.—4.1. Exactitud, pertinencia y carácter fidedigno.—4.2. Independencia, imparcialidad y neutralidad.—4.3. Concisión, acceso fácil y rápido y adecuación directa a las necesidades y las características de los parlamentarios.—4.4. El equilibrio entre la confidencialidad y la publicidad.—V. PRINCIPALES PRODUCTOS Y SERVICIOS.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Para el desarrollo adecuado de las funciones parlamentarias se requiere contar con recursos de información. Existen múltiples y variadas procedencias y vías en las que dicha información llega y se mueve en los parlamentos. Dentro de ellas podemos distinguir a los servicios de investigación parlamentaria.

En el presente trabajo se trata, en primer lugar, de identificar y reflexionar acerca de las necesidades de información concretas de las instituciones parlamentarias a las que deben responder dichos servicios, analizando algunos de los principales estudios dedicados a la materia en las últimas décadas. En segundo lugar, se señalan algunos rasgos que pueden servir para caracterizar a los servicios de investigación parlamentaria y a los productos que elaboran, así como para distinguirlos de otros suministradores de información, prestando especial atención a la exactitud, pertinencia y carácter fidedigno; la independencia, imparcialidad y neutralidad; y la concisión, el acceso fácil y rápido y la adecuación directa a las

★ Archivero-Bibliotecario de las Cortes Generales.

necesidades y las características de los parlamentarios. Por último, se apuntan cuáles son los principales productos y servicios que suelen proporcionar.

PALABRAS CLAVE: Actividad parlamentaria, necesidades de información, servicios de investigación.

ABSTRACT

Information resources are required for the adequate performance of parliamentary functions. There are multiple and varied sources and ways in which this information arrives and moves in parliaments. Among them we may distinguish the parliamentary investigation services.

This paper seeks, firstly, to identify and reflect on the specific information needs of the parliamentary institutions to which these services must respond, analysing some of the main studies dedicated to the subject in the last decades. Secondly, it identifies some features that may be used to characterise parliamentary research services and the products they develop, as well as to distinguish them from other information providers, with particular attention to accuracy, relevance and trustworthiness; independence, impartiality and neutrality; and conciseness, easy and fast access and proper adaptation to the needs and characteristics of parliamentarians. Finally, the main products and services they usually provide are pointed out.

KEYWORDS: Parliamentary activity, information needs, research services.

I. INTRODUCCIÓN

«Ninguna de las principales funciones parlamentarias puede llevarse a cabo correctamente sin el apoyo de recursos adecuados de conocimiento e información». Con esta rotunda afirmación comienza el capítulo de *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations* dedicado a los servicios de investigación parlamentaria¹. Según su autor, Giovanni Rizzoni, dicho apoyo constituye un prerequisite de todos los parlamentos modernos y resulta especialmente importante hoy en día. Podríamos preguntarnos si, en realidad, no ha resultado siempre de una gran importancia, e incluso si esta necesidad no existía ya —aunque puede que de otra manera— en los parlamentos que queden fuera de esa «modernidad». En la actualidad es diferente, pero de ahí no se deduce que sea más importante o tenga mayor peso. Ahora bien, se desenvuelve en un ambiente distinto, ha de responder a ciertas exigencias nuevas y esta situación ha hecho que se desarrollen algunos rasgos característicos —con frecuencia acumulados sobre los antiguos—, tanto por la evolución de la sociedad de la información como por la de los propios parlamentos.

¹ Rizzoni (2023).

La información llega desde múltiples fuentes y se mueve en diversas y variadas vías y formas dentro de las instituciones parlamentarias. Desde hace ya bastantes décadas —en algunos casos, como se verá más abajo, podría hablarse de más de un siglo— una de las formas y servicios existentes para procurar satisfacer ese «prerrequisito de los parlamentos modernos» la constituyen los conocidos como «servicios de investigación parlamentaria».

A continuación, se tratará de identificar, delimitar, en la medida de lo posible, y ofrecer algunas reflexiones acerca de las necesidades de información a las que deben responder dichos servicios, señalar los rasgos que caracterizan y pueden servir para definirlos o al menos distinguirlos y, por último, apuntar someramente cuáles son los principales productos y servicios que suelen proporcionar.

II. NECESIDADES DE INFORMACIÓN DE Y EN LAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS PARA CUMPLIR CON SUS DIVERSAS FUNCIONES

Toda consideración o reflexión que se trate de realizar sobre el funcionamiento y el papel que debe cumplir cualquier servicio de investigación ha de partir de un conocimiento lo más amplio, detallado y renovado posible de las necesidades de información concretas de la institución a la que sirve. En el caso que nos ocupa, de la propia institución parlamentaria y, dentro de ella, de todos sus miembros. Claro está que, más allá del ámbito de los servicios de investigación, esta idea no deja de ser la aplicación de un principio lógico y de carácter bastante más general, según el cual parece improbable que se vaya a lograr dar una respuesta satisfactoria a una demanda cuya naturaleza se desconoce. Por ello debe ser el punto de partida tanto para el análisis de la organización y funcionamiento de los servicios.

Como se verá a lo largo del artículo, la importancia del estudio de las necesidades ha sido reconocida y analizada en la mayor parte de los documentos y directrices elaboradas sobre esta materia, así como en casi todos los artículos dedicados a ella —sea en círculos más académicos, sea en las contribuciones de los propios profesionales de los servicios—.

Un ejemplo ilustrativo para introducirnos en el estudio de las necesidades es el informe *Informing democracy: building capacity to meet parliamentarians' information and knowledge needs*, elaborado conjuntamente por la Unión Interparlamentaria (UIP), la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA) y la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos (ASGP). Fue uno de los resultados de la conferencia conjunta celebrada en Ginebra el 22 de octubre de 2008².

² Inter-Parliamentary Union [IPU] *et al.* (2008). Puede accederse a algunas de las presentaciones y documentos de la conferencia en <http://archive.ipu.org/splz-e/asgp08.htm>

En el propio prólogo del informe se comienza afirmando que la aspiración de conocimiento e información resulta fundamental para la calidad del trabajo parlamentario y de la propia democracia, bajo la antigua fórmula *scientia potentia est*³. Dicha información constituiría la materia prima, el alma o la sustancia —*lifeblood*, en la versión inglesa— a partir de la cual los parlamentarios pueden formular sus posiciones y tomar las decisiones más oportunas (IPU *et al.*, 2009, p. 5).

Como comentario se podría añadir que, aunque tal vez algunas de las referencias a esta materia prima o alma (y otras similares contenidas en estudios similares) sean algo enfáticas o hiperbólicas, sí parece que puede admitirse, sea cual sea la teoría de la decisión que se tome como referencia⁴ —incluidas las de racionalidad limitada y, en el límite, el conocido como «modelo del cubo de basura»—, que disponer de conocimiento e información resulta conveniente, necesario (y en cierto modo inevitable) para las decisiones que los parlamentarios tienen que tomar en el curso de su actividad.

Además, aunque no pueda ser objeto de atención directa en este artículo, si se debe apuntar que la existencia de una base sólida de información puede ser considerada, en el caso de la actividad legislativa, como un componente fundamental de la exigencia de calidad de las normas y del control de su razonabilidad⁵.

³ Fórmula o *adagio* de doble raíz, baconiana y hobbesiana. Claro está que en este caso, como en tantos otros, la expresión ha ido tomando una vida propia, distinta y en cierto modo lejana a algunos de los textos de origen. A pesar de constituir la atribución más frecuente, la frase *scientia potentia est* ni siquiera se encuentra de forma exacta en las obras de Bacon, y cuando comparece una fórmula similar lo hace con un sentido y un proyecto bien diverso. Así ocurre, por ejemplo, tanto en las *Meditationes Sacrae* como en el *Novum organum* (I, 3), donde se establece que la ciencia y el poder humanos vienen a coincidir en lo mismo [sobre el sentido de esta coincidencia ofrece un enfoque muy interesante, Granada (1982)]. Más relevante en el terreno político resultaría la dinámica entre ciencia y poder establecida en la Nueva Atlántida, pero no parece que las ideas en los parlamentos actuales se estén orientando o moviendo en esa dirección.

En un sentido notablemente distinto, la expresión aparece en la versión latina del *Leviatán* de Hobbes, publicada en 1668. Claro está que puede ser conveniente que la cita vaya más allá del *est*, mostrando una continuación que puede sorprender a algunas personas: *Scientia potentia est, sed parva*. En la versión inglesa, publicada en 1651: *The Sciences, are small Power; because not eminent; and therefore, not acknowledged in any man; nor are at all, but in a few; and in them, but of a few things. For Science is of that nature, as none can understand it to be, but such as in a good measure have attained it* (I, ch. 10).

⁴ Como ha señalado repetidamente I. Watt y se comentará más abajo, cuál sea la teoría que se tome como referencia no es una cuestión ni mucho menos irrelevante para determinar cuáles deben ser las características de los productos que han de ser proporcionados por los servicios de investigación.

⁵ En este sentido se pronunció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de 7 de septiembre de 2006 (asunto C-310/04): «las instituciones comunitarias deben estar en condiciones, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que debieron tenerse en cuenta para fundamentar las medidas del referido acto que son objeto de impugnación y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación» (par. 123; Rec. p. I-7352), tal y como explica Betancor Rodríguez, 2016, p. 553.

La conexión entre las necesidades y el uso de información en los parlamentos y los servicios de información, por un lado, y la exigencia de calidad y razonabilidad de la norma, por otro, ha sido señalada recientemente por Rizzoni (2023), p. 121:

«La legitimación de la toma de decisiones parlamentaria ya no puede basarse solamente en la validación derivada del voto popular, sino que debe estar respaldada también por el conocimiento. En algunas jurisdicciones, esta tendencia se ve confirmada por la jurisprudencia de los tribunales constitucionales que someten los actos legislativos a un test de razonabilidad con el objetivo de verificar si están o no suficientemente basados en hechos objetivos y de evitar la arbitrariedad en su aplicación».

En la conferencia de 2008 se resaltaron diferentes aspectos de estas necesidades. A continuación, se tratará de exponer de forma ordenada alguna de las principales ideas expresadas tanto en el documento de información que formó la base para el debate posterior (preparado por Sección Parlamentaria de la IFLA en colaboración con la UIP y la ASGP) como en las aportaciones de los diversos participantes —especialmente en la primera sesión, dedicada a las intervenciones de los propios parlamentarios⁶—.

En primer lugar, se reconoció que la situación dentro de la que los parlamentarios deben realizar sus tareas se caracteriza por una abundancia creciente de la información y, además, por su gran complejidad. Es habitual hablar, en este sentido, de sobreabundancia e incluso de avalancha informativa.

En segundo, se afirmó que la posibilidad de acceder a una información fiable, fidedigna, objetiva e imparcial⁷, en medio de la gran variedad de voces que se pronuncian sobre cualquier materia, resulta esencial para el buen funcionamiento del parlamento en sus funciones legislativas, de control del gobierno y de orientación política, puesto que todas estas actividades requieren información para evaluar, juzgar, predecir o prever las consecuencias, considerar alternativas e identificar posibles debilidades de cualquier decisión.

Una de las cuestiones a las que se aludió al hilo de la necesidad de imparcialidad y de objetividad fue la importancia de contar con una fuente de información propia del parlamento capaz de contribuir, en cierta medida, a corregir el desequilibrio en la disponibilidad de información que, tal y como explicaba el Sr. Cánepa, existe entre el ejecutivo y la oposición (o, si se pre-

⁶ Realizaron sus exposiciones el Sr. Dennis Dawson, senador canadiense, el Sr. Diego Cánepa, miembro de la Cámara de Representantes de Uruguay, y la Sra. Tassana Boontong, segunda vicepresidenta del Senado de Tailandia.

⁷ En el resumen de las aportaciones de los tres parlamentarios, la versión inglesa se refiere al requisito de que la información sea *non-partisan*, mientras que la francesa habla de información *objective*. Creo que es preferible mantener los dos términos, teniendo en cuenta que ninguno de ellos parece ser una opción de traducción particularmente obvia del otro término.

fiere, entre los parlamentarios que puedan tener más fácil acceso a las fuentes gubernamentales y el resto)⁸.

Este último aspecto ha sido frecuentemente señalado en otros documentos internacionales. Así, según la tercera edición de las Directrices sobre bibliotecas parlamentarias de la IFLA y la UIP, «al ejercer el control del poder ejecutivo, los parlamentarios suelen enfrentarse a una burocracia gubernamental que cuenta con importantes recursos. Para que los parlamentarios puedan lograr resultados, han de tener sus propias fuentes de información»⁹.

En tercer lugar, se insistió en que el acceso a dicha información debe realizarse de acuerdo con las condiciones de presión y poca disponibilidad de tiempo en las que trabajan los parlamentarios y en una forma útil para su trabajo.

Este requisito fue remarcado en la conferencia por el senador Dowson, quien se refirió a la necesidad de que la información se proporcione en una forma que la haga útil para los propios parlamentarios. Lo más relevante, por tanto, no sería tanto la posibilidad de tener acceso a los documentos o a la información —que se supone, en la mayoría de los casos, y de forma abundante e incluso excesiva—, sino el hecho de que toda esta información haya sido evaluada y analizada por especialistas capaces de presentarla posteriormente en una forma que resulte útil y tenga sentido para y en la propia actividad y tiempos parlamentarios¹⁰.

En último lugar, se subrayó la demanda creciente de servicios más avanzados, incluyendo análisis de expertos y síntesis de información sobre diferentes cuestiones, tales como Derecho comparado, análisis de la situación presente y cuestiones que se espera que vayan a ser tratadas próximamente en el Parlamento.

Entre las conclusiones generales de la conferencia destacó la siguiente:

«Se ha señalado repetidamente que todos los parlamentarios, independientemente de sus circunstancias geográficas, políticas o individuales, se esfuerzan por extraer información útil y fiable de una gama cada vez mayor de fuentes. Consecuentemente, dependen cada vez más de sus servicios bibliotecarios y de investigación para sintetizar y analizar la información y el conocimiento necesarios en

⁸ Ver p. 12.

⁹ Unión Interparlamentaria [UIP], Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas [IFLA], 2022, pp. 13-14.

¹⁰ *The other challenge, he stressed, was to provide information in a way that makes it usable. All the information may be publicly available, but until a specialist has evaluated and synthesized it, the knowledge needed can remain elusive to parliamentarians and the public alike. As Senator Dawson explained: «It is not about who owns what...As parliamentarians, we just want access to information in a form that makes sense to us»* (pp. 11-12).

En un sentido similar, para el Sr. Cánepa se necesitan personas capaces de aprovechar la ingente información disponible y presentarla de forma adecuada a las necesidades concretas del parlamentario, a su tiempo, habitualmente escaso, y a sus conocimientos (porque, según recuerda, los votantes no eligen necesariamente a quienes más saben, sino a quienes les pueden representar mejor).

un formato accesible y a tiempo. No obstante, esta tendencia está ejerciendo una gran presión sobre los proveedores de información parlamentaria para adaptar sus métodos y prácticas a las necesidades de los clientes» (p. 28).

En este informe, al igual que ocurre en muchos de los estudios a los que nos referiremos más adelante, se tiende a poner el acento en los grandes cambios sufridos en el ámbito parlamentario y en el mundo de la información, señalando una tendencia que no ha hecho más que reforzarse desde 2008 hasta hoy, así como en los principales retos y vías de transformación a los que debían responder las bibliotecas y los servicios de información e investigación parlamentarios. Esta insistencia puede ser perfectamente acertada, adecuada y de reiteración recomendable.

No obstante, como nota al margen, no debemos dejar de señalar que esta época de grandes cambios en la que solemos decir que vivimos también está compuesta de una gran cantidad de elementos que se mantienen constantes y que, con frecuencia, son tan relevantes como aquellos que cambian. En este sentido y siguiendo con lo ya señalado en la introducción, se puede ver rápidamente, a través de algunos ejemplos, cómo muchos de los problemas, necesidades y aspiraciones a los que nos enfrentamos cuentan con grandes elementos de continuidad con planteamientos mucho más antiguos (como tantas veces ha recordado Mintzberg¹¹, entre otros). Forman parte de una historia larga y poblada.

El primero de estos ejemplos es de 1838 y proviene del debate sobre el nuevo Reglamento Interior del Congreso y la posible supresión de la Biblioteca de las Cortes en España. En este contexto Evaristo San Miguel expuso cómo, a su entender, las Cortes que decidieron acordar la creación de dicha biblioteca en enero de 1811 habían obrado bien, pues: «Al lado de un Congreso o de una Asamblea deliberante, en que se tratan tantas materias, en que entran cuestiones sobre casi todos los ramos del saber humano, ¿puede estar de más una Biblioteca en que estén reunidos los conocimientos más necesarios en diferentes volúmenes más ó menos sabios? [...] aquí, señores, no hay ramo ninguno de que no se hable. Se suscitan cuestiones de disciplina e historia eclesiástica, del arte de la guerra, de la economía política, de la historia, del ejército, en fin, no hay un ramo del saber humano de que no se trate con más o menos profundidad; vuelvo a preguntar pues, si estará de más que si algún Diputado tiene que contestar en un momento de discusión encuentre aquí mismo donde consultar autores que ya ha leído, refrescar especies casi ya olvidadas y citar fechas que son tan importantes» —cuestión, esta última, por cierto, que no había podido hacer el propio Sr. San Miguel con precisión para referirse al Decreto de creación de la Biblioteca—. Concluye: «Yo creo, señores, que en vez de ser un embarazo, será una utilidad muy grande»¹².

¹¹ Ver, por ejemplo, Mintzberg (2009), pp. 189-190.

¹² Legislatura 1837-1838. 09-03-1838. N.º 93 (de 1161 a 1179). Dentro de este proceso de cuestionamiento y finalmente de desaparición de la Biblioteca de Cortes el Sr. Bartolomé José Gallardo,

El segundo ejemplo, al otro lado del Atlántico, se refiere a la formación de un sistema de referencia en la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos. El largo proceso de creación del sistema, que culminó en 1914¹³, mantuvo siempre el objetivo fundamental de mejorar la legislación. Según H. Putnam, a la sazón Bibliotecario del Congreso, podía contribuir a esta mejora tanto materialmente o «en sustancia», proporcionando datos e información adecuada, como formalmente, a través de la utilización de expertos en dicha forma.

Más allá del trabajo de adquisición, clasificación, catalogación y elaboración de listas de referencias, el sistema que se pretendía crear trataba de organizar y concentrar toda la información pertinente sobre una cuestión determinada o sobre una iniciativa legislativa en una forma que respondiera eficazmente a las necesidades del legislador¹⁴. Tras largos debates e informes sobre la materia, nació el servicio que décadas más tarde se convirtió en el *Congressional Research Service* (con esa denominación desde el *Legislative Reorganization Act* de 1970).

Más adelante se llevaron a cabo diversos estudios dedicados a analizar de forma más completa y detallada las necesidades de información de los parlamentarios, con especial insistencia durante el último tercio del siglo XX. Es habitual considerar como el primero de ellos, el publicado en Reino Unido en 1970. Este

quien entre otras cosas fue bibliotecario de las Cortes, coleccionista, bibliógrafo, satírico excelente y polémico y, durante un breve momento, al que pertenece este escrito, diputado, escribió las Adiciones y refundición de algunos títulos y artículos del «Proyecto de Reglamento para el gobierno interior del Congreso». En ellas se refirió al Sr. Muñoz-Maldonado, quien había criticado duramente la propia existencia de la Biblioteca de Cortes y la labor de Gallardo al frente de la misma, y mostró su extrañeza por el hecho de que Muñoz-Maldonado no solo pudiese en tiempos pasados haber creído «buena» mente que para hacer leyes no son menester libros ni bibliotecas», sino que pudiera seguir pensando en 1838 «que un Cuerpo Legislativo no necesita para nada tener una Biblioteca, compuesta cuando menos de todos los Cuerpos de la Legislación del país, sus Expositores, Glosistas, &c. &c., máxime tratándose de una Legislación tan vasta y tan varia [...]», extendiéndose posteriormente sobre la importancia y los fondos que debía tener.

Para obtener más información sobre el curso y desenlace del debate, incluido un episodio no especialmente ejemplarizante en términos de lenguaje y cortesía parlamentarias, se puede consultar Marín Hernández (2013).

¹³ Ver Brudnick (2011) y Rothstein (1990) para obtener una visión de los principales motivos que llevaron a este punto, tanto en la evolución de la biblioteconomía como en el ámbito propiamente parlamentario. Estos autores han insistido en el hecho de que el primer caso en el que se creó un servicio como este de forma separada también fue el primero en el que se había introducido un sistema de comisiones permanentes especializadas en temas o áreas concretas [en una línea similar: Rizzoni (2023), p. 123].

¹⁴ *It indexes, extracts, compiles. It acquires extra copies of society publications and periodicals and breaks these up for the sake of the articles pertinent to a particular subject. It clips from newspapers; and it classifies the extracts, the compilations, the articles, and the clippings in scrapbook, or portfolio, or vertical file, in such a way that all material relating to that topic is kept together and can be drawn forth at a moment's notice. To printed literature it often adds written memoranda as to fact and even opinion as to merit, which it secures by correspondence with experts. The above work, which organizes and concentrates all the data pertinent to a question in or form as to be readily responsive, is beyond the abilities of the Library with its present organization [U.S. Congress, Senate, Letter from the Librarian of Congress transmitting special report relative to legislative reference bureaus, Committee on the Library, April 6, 1911, S. Doc. 7, 62nd Cong, 1st sess. (Washington, GPO: 1911)].*

informe, elaborado por Barker y Rush, formaba parte del proyecto creado en 1963 para estudiar de forma general el funcionamiento del Parlamento y expuso los resultados de una encuesta a diputados de la Cámara de los Comunes sobre sus necesidades, fijándose especialmente en el uso que hacían de los servicios de información, las razones de consulta, su satisfacción con los servicios, etc¹⁵.

Desde ese momento hasta el presente estas mismas cuestiones han ido siendo abordadas con frecuencia y de forma más sistemática en informes de parlamentos nacionales, así como en artículos, estudios, tesis y ponencias (cuyos autores eran o son, habitualmente, trabajadores de los propios servicios de información). La recopilación y el análisis más completo, minucioso y pormenorizado de dichas aportaciones, centrado en las últimas décadas, es el realizado por Leonor Calvão Borges en su tesis de doctorado, publicada en 2023¹⁶, dedicada al estudio de la mediación de la información en las instituciones parlamentarias.

Según afirma esta autora, los estudios realizados en las últimas décadas han utilizado diferentes metodologías para recopilar los datos. La principal la constituyen las encuestas con cuestionarios (usadas en el 66 % de los casos estudiados), seguida por entrevistas (54 %), observación (20 %, nunca de forma única), grupo focal y análisis estadístico de uso (solo un 5 %).

Tras realizar un pormenorizado análisis bibliográfico, concluye con una exposición, orientada al debate, en la que se comparan los principales resultados obtenidos en su estudio de la Asamblea de la República portuguesa con los estudios de Sudáfrica, Australia, Reino Unido y el Parlamento Europeo. Tal y como se puede observar, existe un acuerdo y una coincidencia bastante amplia acerca de cuáles son las necesidades de información, incidiendo casi siempre en los mismos aspectos.

En primer lugar, se necesita una información relevante, imparcial y fiable, rápida y de fácil acceso. En relación con las formas de presentación y acceso, se prefiere, de manera general, el formato electrónico. Cabe destacar, además, la valoración positiva del acceso amigable o fácil de usar y de la posibilidad de que se realice con dispositivos móviles (en la que se insiste, por ejemplo, en Australia, desde 2012).

En segundo lugar, se requiere información con una frecuencia diaria o casi constante.

En tercer lugar, los servicios suelen responder a diversas finalidades, desde la directamente dirigida a la participación de los parlamentarios en las diferentes fases del procedimiento legislativo y la destinada al control del Gobierno hasta la elaboración de discursos, el contacto con el electorado, la participación en diversos organismos internacionales, etc.

¹⁵ Barker, Rush (1970).

¹⁶ Borges (2023). Especialmente sobre las necesidades de información, consultar las pp. 140-170 y 258-263. Se puede ver un resumen de los principales resultados en Borges (2024).

En cuarto lugar, se señala la presencia de una gran diversidad de tipos de fuentes de información, siendo preferible, por lo general, una utilización combinada de todas ellas. Se reconocen ventajas tanto a la información no elaborada por los servicios de investigación como a los productos informativos sistematizados previamente por otros —opción preferida en las primeras aproximaciones a temas específicos (Parlamento Europeo)—. Junto a la diversidad de fuentes, existe una gran variedad temática, pues casi todos los asuntos y prácticamente todas las áreas del saber son potencialmente relevantes (como se resalta, especialmente, en el caso del Reino Unido).

Por último, en el caso del Parlamento Europeo se hace referencia al hecho de que los diputados recurren a asesores y personas de los grupos parlamentarios en sus búsquedas, y no tanto directamente, a los servicios de información.

Según me parece, y teniendo en cuenta que no creo que podamos considerar esta última observación como el fruto de un rasgo diferencial o especialmente particular del Parlamento europeo, cabría plantearse la conveniencia de extender los estudios de necesidades más allá de los propios diputados, prestando a los grupos parlamentarios y a todo su *staff* una atención correspondiente al peso y relevancia que tienen en la práctica diaria.

Para finalizar este apartado, puede ser conveniente insistir en una idea ya introducida, de pasada, al comienzo (una idea, por otro lado, bastante común en cualquier ámbito de gestión): el conocimiento de estas necesidades de información —y, correspondientemente, de su medida de satisfacción— debe ser siempre renovado.

Debe servir, en primer lugar, como guía para el establecimiento, organización y desarrollo de cada uno de los servicios que se prestan. También para considerar si tiene sentido mantener todos o algunos de ellos o si, en algunos casos, se continúa por simple inercia. O por decirlo clásicamente, también en el ámbito de los estudios de gestión, con la frase popularizada por Drucker: aquí y ahora, ¿decidiríamos empezar a producir o dar un servicio en el caso de que no lo estuviéramos haciendo o proporcionando ya?

En cualquier caso, la presencia del estudio de las necesidades —y de la utilización y nivel de satisfacción obtenido por la respuesta a las mismas—, necesario, aunque no siempre fácil de realizar de forma fiable y satisfactoria¹⁷,

¹⁷ Sobre los problemas relativos a esta evaluación y medición, ver Ward, V., Monaghan, M. (2024), pp. 27 y ss. Según estos autores, en general es difícil para los servicios identificar cuál de sus trabajos es mejor valorado y más útil y eficaz y dirigir sus esfuerzos en consecuencia. Resumiendo los resultados de sus pesquisas en esta cuestión: *evaluating the impact of PRS is extremely challenging whilst being highly desirable. PRS lack the time or space to develop evaluation frameworks and mechanisms meaning that they mainly use proxy satisfaction measures such as demand to demonstrate their value. External evaluations are few and far between and there do not currently appear to be any common approaches to capturing and measuring the impact of PRS on parliamentary practice* (p. 28).

Se puede ver, como ejemplo reciente, la audiencia de la Sra. Mary B. Manazec, Directora del *Congressional Research Service*, de Estados Unidos ante el *Committee on House Administration*, celebrada el 26 de

no se debe reducir a constituir una foto fija o un punto de partida. Ha de constituirse como la referencia principal para la transformación de un producto o servicio determinado (o su mantenimiento, cómo no, en su caso), desde el planteamiento inicial hasta las revisiones y evaluaciones que deben llevarse a cabo posteriormente. Durante y después de su implementación.

III. INTENTOS DE DELIMITACIÓN DE LOS CONOCIDOS COMO «SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA»

Existen múltiples formas y mecanismos dirigidos a satisfacer y responder a estas necesidades informativas. Tal y como ya se ha ido indicando previamente, son muchas las voces que rodean a los parlamentarios en el ejercicio de su trabajo: las propias organizaciones de los partidos políticos, los grupos de presión y los *lobbies*, los diversos órganos ejecutivos, especialistas académicos y otras personas consultadas en su trabajo —bien informal e individualmente, bien a través de diferentes tipos de comparecencias—, etc.

Dentro de este conjunto amplio y más o menos abigarrado de suministradores de información se han ido formando, especialmente a lo largo de la segunda mitad del s. XX, unas unidades u órganos internos, integrados en las administraciones parlamentarias, que, ciñéndonos a la terminología adoptada por la IFLA, podemos identificar como «servicios de investigación».

No responden a un modelo único, sino que adoptan diversas formas de organización e integración en las administraciones parlamentarias, dependiendo de la historia de cada institución concreta. En algunos casos se han ido desarrollando dentro de las propias bibliotecas parlamentarias —por ejemplo, en el caso de Westminster y, bajo su influencia, en otros parlamentos de la *Commonwealth*—; en otros se encuentran dispersos en la organización, con especial fuerza en las comisiones permanentes —como en el caso de la Asamblea nacional francesa—; mientras, en otros casos se han constituido como servicios independientes —como en el Bundestag alemán (1964), la Cámara de diputados italiana (1976) el Parlamento griego (1975) o, ya en el siglo XXI, en el Parlamento europeo—, siempre coordinados y articulados de diferentes formas con las bibliotecas y otros servicios de información. En algunos sistemas bicamerales un único servicio sirve a las dos cámaras, como ocurre en Canadá y Australia; en otros, en cambio, se mantienen separados, aunque en algunos casos la colaboración sea muy frecuente e intensa, como ocurre entre los servicios de estudios de la Cámara de Diputados y del Senado en Italia (especialmente en los dossiers dedicados a estudiar las iniciativas

abril de 2023 (House Hearing, 118th Congress—The Path Toward a More Modern and Effective Congressional Research Service. <https://www.govinfo.gov/app/details/CHRG-118hhrg54549/CHRG-118hhrg54549/summary>).

legislativas). No son menores las diferencias que se pueden encontrar en lo que se refiere a sus dimensiones y a las características y el nivel de especialización de las personas que los componen o trabajan en ellos.

En resumen: a nivel organizativo forman una realidad enormemente rica, diversa y en constante evolución, como puede observarse con facilidad recorriendo los datos recogidos en los directorios más recientes, como el *World Directory of Library and Research Services for Parliaments* elaborado por IFLA-PARL y el *Parliamentary mechanisms for accessing academic research* desarrollado por V. Ward y M. Monaghan¹⁸.

No obstante, a pesar de no contar con una estructura o una forma de organización común, sí que comparten una serie de rasgos específicos en lo que se refiere a sus funciones, a las características de la información que proporcionan, así como a los productos y servicios que prestan (aun con no pocas variaciones y puntos más difíciles de delimitar, como se verá a continuación).

Estos puntos de conexión también han provocado y se han visto a su vez reforzados por la formación a nivel internacional de una comunidad profesional y una red de contactos relativamente sólida y estable a través de la puesta en marcha de organizaciones, proyectos y publicaciones dedicados al intercambio de conocimientos y experiencias. En este sentido ha sido fundamental la labor llevada a cabo por diversas organizaciones, entre las que cabe destacar la sección parlamentaria de la IFLA, la UIP, el Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (CERDP).

En las Directrices para bibliotecas parlamentarias de la IFLA y la UIP, presentadas en julio de 2022¹⁹, uno de los frutos de esa comunidad internacional, se trató de establecer y determinar, aunque sea someramente, cuáles pueden ser los rasgos que caracterizan a dichos servicios de investigación.

En un primer acercamiento se afirma, en pocas palabras, que los servicios de investigación proporcionan «análisis y asesoramiento especializado a los parlamentarios» (p. 47), para tratar posteriormente de delimitarlos mediante dos comparaciones: en primer lugar, con los servicios de referencia o de información de las bibliotecas y, en segundo, con lo que suele entenderse como «investigación en el ámbito científico».

Frente a los servicios de referencia o de información se destaca que, más allá de buscar materiales e información sobre una cuestión y el examen de su pertinencia, el servicio de investigación «completa el proceso de evaluación, valora los datos, describe la importancia de estos en relación con la cuestión exa-

¹⁸ Accesibles respectivamente en <https://www.bcn.cl/wdlrsp/home> y en <https://bit.ly/4alpUWN>.

Para conocer los principales hitos y directorios elaborados con anterioridad, así como algunas de las posibles agrupaciones o modelos, ver Moreno de la Fuente (2008).

¹⁹ A pesar de que en principio estas directrices están dedicadas fundamentalmente a las bibliotecas, todo el capítulo octavo está dedicado a los servicios de investigación. Pueden considerarse, por tanto, hasta la aprobación de las nuevas Directrices para servicios de investigación parlamentarias —las últimas datan de 2015— la última palabra de la organización sobre esta cuestión.

minada y, de esa forma, crea un producto informativo de valor añadido». Dan una respuesta más pormenorizada que no consiste en la mera «recopilación de información, extraída de fuentes autorizadas», sino que las analiza y realiza una síntesis de las mismas, para lo que se requieren capacidades y «conocimientos políticos o jurídicos adicionales» —si bien dichas capacidades no tienen que ser, en todos los casos, las propias de especialistas en la materia—.

La segunda comparación o contraposición se refiere al hecho de que el término «investigación» no es unívoco, por lo que la denominación de estos servicios podría dar lugar a cierta confusión con las investigaciones académicas o científicas. Según se aclara, las investigaciones parlamentarias tendrían un «carácter más aplicado, ya que trata de basarse en una amplia gama de conocimientos existentes para luego sintetizarlos de manera que resulten útiles para los atareados parlamentarios» (p. 48) y tratan de facilitar la comprensión y buscar soluciones para problemas específicos, mientras que las investigaciones de tipo académico parecerían referirse a una «investigación primaria pura» o a «actividades prolongadas destinadas a descubrir la verdad y las relaciones fundamentales en la sociedad con el fin de mejorar el conocimiento y la comprensión». Volveremos más abajo sobre esta misma cuestión.

A pesar de la aparente claridad de las precisiones realizadas en las directrices, la dificultad para delimitar nítidamente el significado del término en los ámbitos parlamentario y académico-científico —y, consecuentemente, los servicios, los órganos o sistemas destinados a llevar a cabo las «investigaciones»— se muestra como una realidad palpable y reconocible cuando se pasa a considerar e identificar los servicios existentes. Este problema a la hora de distinguir de qué tipo de actividad estamos hablando en cada caso se puede ver con especial nitidez en los resultados de los trabajos realizados en los últimos años por V. Ward, de la Universidad de St. Andrews, y M. Monaghan, de la Universidad de Loughborough, para la *Parliamentary Office of Science and Technology* de Reino Unido. Dichos trabajos se han plasmado fundamentalmente en el mapa de «mecanismos parlamentarios para acceder a la investigación académica»²⁰ y en el informe publicado en mayo de 2024²¹.

Dentro de la gran variedad encontrada, los autores de este informe distinguen tres tipos o niveles (*tiers*) de servicios, de los cuales nos interesan los dos primeros²².

²⁰ *Parliamentary mechanisms for accessing academic research*, accessible en <https://bit.ly/4alpUWN>). Presentado en el informe como *An interactive map of Tier 1 Parliamentary Research Services* (p. 14). Se trata de un mapa interactivo que contiene breves descripciones de cada uno de los servicios incluidos.

²¹ Ward, Monaghan (2024). Uno de los aspectos más importantes de este proyecto radica en el hecho de que ha venido a incluir o integrar los estudios relativos a los servicios de investigación parlamentarios —de muchos tipos, como se verá—, por un lado, y, por otro, los dedicados a estudiar la política y la práctica informada por la evidencia desde la perspectiva parlamentaria (entre los más recientes: Ouimet *et al.* (2024); Syväterä, Rautalin, Magyari (2023); Geddes (2021)).

²² Ward, Monaghan (2024), pp. 11-14. El tercer tipo tiene un carácter marcadamente residual para casos en los que se dispone de información muy limitada o que han estado inactivos durante cinco o más años.

El primer nivel (*Tier 1*) lo constituyen servicios con la capacidad de acceder, evaluar, analizar y destilar la investigación académica. Tendrían al menos dos de las características siguientes:

- acceso a bases de datos con investigaciones académicas;
- fuertes vínculos con la comunidad académica;
- servicios de síntesis de investigación (o servicios de evidencia);
- personal con educación en investigación académica o con cualificaciones para la investigación;
- personal familiarizado con un abanico de enfoques metodológicos diferentes a la investigación.

En cambio, el segundo nivel o *Tier 2* lo forman servicios que realizan análisis de políticas y servicios de evaluación, que ofrecen servicios de referencia con acceso más limitado a investigación académica (rigurosa), etc.

Como resultado de la forma adoptada para establecer las definiciones — con la exigencia de concurrencia de características (para determinar el tipo o nivel 1) y utilizando frecuentemente términos que carecen de una determinación y sentido claros y comunes para todos los intérpretes—, el mapa interactivo reúne casos enormemente diversos: servicios científico-tecnológicos, más cercanos a la investigación académica o que directamente realizan sus principales actividades en las propias instituciones académicas o universitarias, externas al parlamento; servicios integrados en las administraciones parlamentarias, de carácter más general (no exclusivamente científicos o tecnológicos), que tienen vínculos estrechos y colaboran con especialistas externos, generalmente del mundo académico o del universitario; servicios que también son propios de la administración parlamentaria, pero que no colaboran con el exterior para elaborar sus productos, etc²³.

Se puede añadir, para finalizar esta consideración, un pequeño ejemplo de la confusión existente entre algunos de estos términos y la propia ambigüedad de «investigación». Se trata de las diferentes formas en las que nos referimos al llamado en español Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Puede ser un caso sin excesiva importancia, pero resulta ilustrativo. En algunos casos uti-

²³ Lo mismo se puede observar en el apéndice A del informe. Puede convenir aclarar que no se trata, por mi parte, de realizar ninguna crítica a V. Ward y M. Monaghan. Las dificultades de delimitación y la variedad son una característica de la realidad misma analizada por ellos, no de su análisis, que se limita a reconocerla y recogerla. El error en este caso, más bien, consistiría en tratar de imponer separaciones mucho más rígidas en una realidad en la que no se dan y en unos conceptos en los que tampoco parecen poder identificarse distinciones claras. Es cierto que esto último sí puede resultar algo más problemático, aunque solo sea por hacer caso al principio weberiano según el cual es precisamente cuando en la realidad no es posible establecer separaciones rigurosas (algo que, lamentablemente o no, sucede con frecuencia) cuando resulta aún más necesario contar con conceptos claros. Aunque también puede resultar algo problemático mencionar a Weber cuando estamos hablando de la aproximación entre científicos y políticos, claro está.

lizan los términos *research* (inglés), *recherche* (francés), *ricerca* (italiano) o *cercetare* (rumano). En otros, en líneas más o menos parecidas, se mantienen en términos parecidos a lo que podría traducirse (normalmente) al español con el término «investigación», tal y como ocurre en neerlandés (*Onderzoek*), danés (*Forskning*) y sueco (*utredning*). En cambio, en alemán se optó por el término *Wissenschaft*, que en una proporción nada pequeña de ocasiones se suele preferir traducir al español por «ciencia» (aunque puedan admitirse matices sobre la amplitud o sentido preciso de «ciencia» y *Wissenschaft*), y se aleja de otras lenguas germánicas, que optan por términos más parecidos a lo que sería la *Forschung* en la lengua alemana. Para completar el panorama y a diferencia de los anteriores, en portugués y en español el servicio es de *estudos* o estudios.

IV. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN Y LOS PRODUCTOS PROPORCIONADOS POR LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN

De forma resumida, se puede afirmar que los servicios de investigación tratan de proporcionar una base más sólida para el ejercicio de las distintas funciones parlamentarias. Tanto en los documentos internacionales —ante todo, en las Directrices de la IFLA y la UIP— como en los manuales y los documentos de referencia nacionales se resalta un conjunto de rasgos que caracterizan a la información que deben dar los servicios de investigación, entre los cuales cabe destacar los tratados a continuación.

4.1. Exactitud, pertinencia y carácter fidedigno

Se ha convertido en un tópico contemporáneo hablar de la sobreabundancia de información, caracterizada por un mayor volumen y diversidad, que se recibiría constantemente, desde múltiples fuentes y contribuyendo a crear un nivel considerablemente alto de confusión.

Aunque la cuestión diste de ser novedosa, las alas de la fama y el rumor parecen haberse vuelto algo más rápidas de lo que eran en los tiempos de Virgilio. El nivel y la forma de creación o generación y la facilidad de amplificación y difusión de informaciones erróneas, dañinas o de la desinformación se han convertido en una de las cuestiones tratadas con mayor frecuencia por parte de diversas autoridades nacionales e internacionales, foros académicos, etc. Si bien las definiciones²⁴ varían en ciertos aspectos (y no todas merecerían ser tomadas como ejemplos de claridad), existe un acuerdo bastante generalizado a la hora de reconocer que suponen una amenaza para el ejercicio de la democracia,

²⁴ Se recogen algunos de los principales intentos de definición en Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (2023).

desde las elecciones hasta los procesos deliberativos y la elaboración de normas y políticas. De hecho, este último elemento, la amenaza, constituye una de las características que se incluyen con mayor frecuencia en las definiciones. Valga como ejemplo la proporcionada por la Comisión europea como «información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población y que puede causar un perjuicio público». Entre estos perjuicios se encuentran, según afirma, «los procesos democráticos políticos y de elaboración de políticas, así como contra los bienes públicos, como la protección de la salud, el medio ambiente o la seguridad de los ciudadanos de la UE»²⁵.

Es cierto que tanto la necesidad como la dificultad de saber a qué atenerse y de poder encontrar una base informativa sólida y fiable para la toma de decisiones es tan antigua como los propios procesos de toma de decisiones, en cualquier ámbito y naturalmente también en las instituciones parlamentarias. Además, la búsqueda de exactitud y fiabilidad constituye uno de los elementos constitutivos y una de las razones de ser de los servicios de información (sea cual sea su nombre organizativo concreto) desde sus orígenes. En un escenario como el actual este antiguo requisito cobra aún mayor fuerza y se convierte en una de las mayores preocupaciones.

Consecuentemente, las Directrices de 2015, insisten a lo largo de todo el texto en la relevancia de la pertinencia, fiabilidad y carácter fidedigno de la información y los servicios que se deben proporcionar a los parlamentarios. Además, la exactitud cierra el elenco del ejemplo propuesto como lista para verificar el control de calidad²⁶. En el mismo sentido se pronuncian documentos de referencia de servicios de investigación concretos²⁷.

4.2. Independencia, imparcialidad y neutralidad

Los parlamentarios reciben información proveniente de un amplio número de participantes, personas y órganos interesados en la mayor parte de las cuestiones que deben tratar. No obstante, habitualmente estas informaciones

²⁵ Comisión Europea (2018).

²⁶ Establece las siguientes exigencias: «Los documentos de referencia que se utilizan para preparar las respuestas son oportunos, pertinentes y fiables

- Los datos, las citas, el material reescrito, los cuadros y los gráficos son exactos y las fuentes se citan correctamente
- Las fechas y los números son congruentes
- Los datos numéricos y las unidades de medida son coherentes
- Los cálculos son correctos
- Se explican las discrepancias entre los datos
- Los hipervínculos están activos y son actuales».

²⁷ La Biblioteca de la Cámara de los Comunes incluye la *authoritativeness* como uno de los rasgos fundamentales de la investigación parlamentaria. El CRS, por ejemplo, considera este mismo aspecto, la *authoritativeness*, como uno de sus valores principales [CRS (2023), p. 5].

no terminan de coincidir entre sí. Además, lo que resulta más importante es que en muchos casos los receptores pueden considerar que dichas informaciones se encuentran limitadas y guiadas por los intereses de las personas que las emiten y que, cada una a su manera, pueden tender a resaltar con especial insistencia aquellos datos, aspectos o argumentos que resulten más útiles para la posición pretendida o mantenida.

En este contexto, la labor de un servicio de investigación consiste precisamente en ser capaz de realizar «análisis neutrales que abarquen todo el abanico de perspectivas a través de productos y servicios no partidistas y que se ofrecen por igual a los partidos del gobierno y de la oposición», de analizarlos, sintetizarlos y presentarlos de forma equilibrada²⁸. Capaz, en suma, de ofrecer un apoyo y una base informativa que sea independiente, al mismo tiempo, de los diversos grupos de presión, *lobbies*, etc., de los partidos y grupos políticos y del Gobierno.

Existen muchas fuentes, muchos actores capaces de proporcionar información especializada, técnica, completamente actualizada —en muchas ocasiones, profundizando en aspectos aún no tratados o poco tratados en las publicaciones—, y ligada a la práctica diaria en la que actúan. Muchas asociaciones y grupos de diversos tipos y los propios profesionales del sector son capaces de proporcionar una información de primera mano, que posee un gran valor.

Estas características constituyen uno de los rasgos que a menudo también han sido valorados más positivamente en lo que se refiere a los grupos de interés y a los grupos de presión. Es frecuente remarcar, además, la capacidad que pueden tener para aportar la información más relevante sobre una cuestión en muy poco tiempo. Este es el sentido de la cita atribuida a Kennedy y citada tan frecuentemente, según la cual los lobistas le hacían entender un problema en diez minutos, mientras que sus colaboradores tardaban tres días. Además, las valoraciones más positivas de dichos grupos tienden a señalar su capacidad para dar información precisa en un contexto de gran especialización —tanto de disciplinas y actividades como de intereses— y una creciente complejidad en los asuntos sobre los que los parlamentarios (y los políticos en general) deben pronunciarse²⁹.

No obstante, y sin necesidad de adoptar una posición especialmente desfavorable sobre ellos, sí resulta suficientemente claro que, por su propia definición, responden a un interés o un conjunto de intereses concretos y propios. Estos intereses pueden ser compartidos por amplios sectores de la población o pueden ser perfectamente compatibles con el desarrollo de los intereses generales. También pueden estar equilibrados por otros grupos de interés —como afirma Aguilar García, «suele haber quien hace presión en sentido inverso»—.

²⁸ UIP, IFLA (2015), p. 13.

²⁹ Ver una explicación general y muy reciente de los diversos modos de percibir los grupos de presión en las pp. 74 y siguientes de Aguilar García (2024).

Pero siempre permanece la nota de la parcialidad: en su actividad los grupos están determinados por una serie de «intereses comunes a sus miembros» (Rubio, 2002)³⁰, por el objetivo de «dirigir parte de la producción normativa en una determinada dirección» (Calomarde, 2020)³¹ o, tal y como recoge el Diccionario panhispánico del español jurídico, por el hecho de realizar su actividad «en beneficio de sus propios intereses».

El segundo aspecto fundamental es la independencia y la imparcialidad frente al Gobierno y a los partidos y grupos políticos. Ya nos hemos referido más arriba, a partir de las declaraciones del Sr. Cánepa y de las afirmaciones contenidas en la tercera edición de las Directrices sobre bibliotecas parlamentarias a la necesidad de corregir el desequilibrio informativo tanto entre Gobierno y Parlamento como entre los diputados que forman parte de la mayoría y los que no lo hacen.

En *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations* se insiste en esta «doble asimetría» —doble por darse tanto entre ejecutivo y legislativo como entre mayoría y oposición—. Según Rizzoni, la independencia del Gobierno y los problemas derivados de la dinámica entre mayorías y minorías parlamentarias no solo constituyen uno de los rasgos o características de los servicios de investigación parlamentaria, sino el motivo fundamental para su creación (p. 122): *In a political environment increasingly dominated in the twentieth century by the equation of knowledge with power, the creation of these Parliamentary Research Services (PRSs) was inspired by the need to balance a double information asymmetry*. La conciencia de estas dos asimetrías habría jugado un papel crítico y fundamental para llevar a la creación de los servicios de investigación parlamentaria: *Regardless of the form of government, the rationale underpinning the creation of such structures seems to be connected to the will to enhance scrutiny of the executive and improve its legitimacy in respect of citizens, and thus, to strengthen Parliament's autonomy and independence*.

Se pueden ofrecer dos argumentos más para ilustrar la centralidad de esta independencia en dos de las instituciones con una tradición más dilatada y prestigiosa proporcionando este tipo de servicios: los servicios de las bibliotecas y los servicios de investigación del Parlamento de Reino Unido y el *Congressional Research Service* de Estados Unidos.

En el primer caso, su *Parliamentary Research Handbook* dedica un capítulo completo, el noveno, a las técnicas para lograr dicha imparcialidad. Aun reconociendo la imposibilidad de lograr una imparcialidad completa *in the eyes of all potential users* —aunque cabría, según me parece, preguntarse hasta qué punto la imparcialidad propiamente dicha es susceptible de ser una cuestión sujeta a

³⁰ Rubio Núñez (2002). Según afirma este autor estos intereses comunes constituyen uno de los elementos básicos de la definición, ya que estos grupos «se configuran como sujetos de agregación y articulación de intereses» y «se presentan como asociaciones que tienen como fin la defensa de intereses particulares» (p. 175).

³¹ Calomarde García (2020).

las visiones y perspectivas individuales—, el manual trata de proporcionar una serie de herramientas orientadas a mostrar que el apoyo informativo se proporciona a todos los parlamentarios independientemente de su partido³².

En el segundo, el mandato de imparcialidad no solo constituye uno de los valores principales o fundamentales del CRS³³, sino que ha sido recogido en la legislación³⁴ (a diferencia de lo que ocurre con otros valores). Según el Código de Estados Unidos, el CRS tiene la obligación de proporcionar todos sus servicios a las Cámaras *without partisan bias*.

La imparcialidad y la independencia de carácter político también reciben una atención especial en las Directrices de la IFLA de 2015. Además de reconocer que «una característica fundamental de un servicio de investigación parlamentaria es su independencia de los partidos gobernantes y de la rama ejecutiva del gobierno» (p. 19), recogen una serie de medidas para facilitar que el trabajo de los servicios de investigación se pueda realizar sin injerencias partidistas³⁵.

Resulta interesante, para finalizar con el examen de este rasgo, tomar en consideración la perspectiva aportada recientemente por Ward (2024). Según reconocen los autores por sus propias pesquisas y entrevistas, el principio de imparcialidad parece ser visto por los propios servicios de investigación como uno de los elementos y rasgos fundamentales de su trabajo. Pero, más allá de la insistencia, no siempre les resultaría tan sencillo identificar la forma en la que dicho principio puede ser aplicado. Tampoco ver cómo responden a los problemas relativos a los límites a la objetividad y a la imparcialidad planteados en abundantes estudios metodológicos y epistemológicos, muchos de ellos citados en el estudio³⁶.

³² Bennett (2017).

³³ Congressional Research Service [CRS] (2023), p. 5.

³⁴ 2 U.S. Code, §166(d).

³⁵ A saber:

- Un funcionario del parlamento de categoría superior [...] podría asumir la responsabilidad de garantizar que el servicio de investigación esté a disposición de todos los parlamentarios y que sus actividades cotidianas estén libres de todo tipo de injerencias partidistas.
- La administración parlamentaria podría contar con un presupuesto específico para dar respuesta a las peticiones parlamentarias de asistencia a la investigación.
- Podría consagrarse en la legislación o en propuestas parlamentarias el derecho de acceso a información específica, incluidas peticiones para que el personal de investigación parlamentaria pueda encargarse de realizar trabajos analíticos.
- Podría encomendarse a una comisión de supervisión parlamentaria que represente a los parlamentarios de los partidos del gobierno y de la oposición el mandato de examinar anualmente el funcionamiento general del servicio de investigación. Sin embargo, ese mandato debe limitarse a que la comisión exprese sus puntos de vista sobre la orientación general del servicio de investigación, pero no sobre el contenido específico de los análisis que se realicen para los parlamentarios; de lo contrario, se politizaría el contenido de los análisis realizados.
- El procedimiento de contratación del personal del servicio de investigación debe ser transparente para reforzar el carácter no partidista del servicio y limitar la influencia del ejecutivo en el personal.»

³⁶ Según resume y concluye al final el epígrafe: *impartiality is a core feature of how Parliamentary Research Services work. It differentiates PRS from other suppliers of research and evidence and acts as a boundary to*

4.3. Concisión, acceso fácil y rápido y adecuación directa a las necesidades y las características de los parlamentarios

La diferenciación frente a las investigaciones académicas a la que ya hemos hecho referencia puede ayudar a distinguir con más claridad estos otros rasgos de los productos de los servicios de investigación parlamentaria.

Con frecuencia se ha señalado que los frutos de la investigación científica y académica tienden o pueden tender a ser demasiado complejas o teóricas. Esta es, por ejemplo, la idea presente en las Directrices de 2015, según la cual «los parlamentarios pueden tener dificultades para relacionar el trabajo académico con las especificidades de una ley, una política o un programa concretos».

Esta dificultad para relacionar o conectar los trabajos académicos más especializados con la actividad de los parlamentarios, con sus tomas de decisiones, tiene también otra raíz, no directamente relacionada con la complejidad de cada uno de los escritos académicos tomados de forma aislada o del nivel de conocimientos y especialización que requiere su lectura y comprensión. El problema reside en el hecho de que la mayoría de las cuestiones tratadas por los parlamentarios no son propias o exclusivas de ninguna disciplina científica o académica particular, sino lugares de intersección. Muchos de los asuntos que les ocupan son cruces de caminos, involucran problemas y conceptos en los que confluyen o se enfrentan diversas disciplinas, sin que se pueda proceder a su reducción o absorción por ninguna de ellas. En este punto se vuelven a encontrar la complejidad y complicación de los asuntos sobre los que deben tomar decisiones los políticos y la creciente especialización de las disciplinas.

Resulta especialmente interesante, en este contexto, la dinámica y tensión entre los servicios de investigación más generalistas y los servicios especializados, especialmente en los ámbitos de la actividad parlamentaria que tienen que pronunciarse sobre cuestiones más técnicas y requieren un conocimiento más experto³⁷.

Otro de los rasgos que permiten realizar la diferenciación entre ambos tipos de «investigación» se refiere al enfoque más o menos equilibrado del producto. Según se afirma en las Directrices de 2015, «los investigadores

protect and uphold their legitimacy in a parliamentary context. Impartiality appears to be implicitly understood by those working within parliament, who align it with professional judgement but clearly distinguish it from advice and opinion. Those outside parliament—particularly academics—do not necessarily share this understanding. PRS who take a proactive as well as reactive approach to providing research services are wary of the effects this might have on their (real or perceived) ability to maintain impartiality. Whilst engaging in reflexive practice may help practitioners to navigate some of these challenges, interviewees did not discuss this in any great depth (p. 24).

Las dificultades relacionadas con la imparcialidad en el ámbito académico y su relación con la actividad política, especialmente en una época en la que se ha hecho frecuente el uso de términos como «posverdad» y del rechazo del conocimiento experto ha sido tratado por autores como Watt (2010, 2016) y Rizzoni (2023), p. 131. Tal y como afirma aquél, *In a climate where scientific authority is challenged, the symbolic power of parliamentary research and information services in legitimating decisions has reduced* [Watt (2010), p. 444].

³⁷ Ver, sobre esta cuestión, el capítulo 1.1 de Maciejewski (2018).

académicos ofrecen su propia opinión profesional, en lugar de limitarse a esbozar diferentes enfoques para tratar asuntos de política pública de una manera equilibrada»³⁸. En cualquier caso —se trate de su propia «opinión profesional», como afirman las propias directrices, o de una tesis susceptible de fundamentación o comprobación en los términos exigidos en la propia disciplina de la que se trate— sí parece claro que en la investigación científica se pretende realizar una aportación propia y relativamente novedosa en la materia (siempre que las presiones de publicación dictadas por la academia contemporánea lo permitan). Mientras tanto, en la investigación parlamentaria la actividad principal es el análisis, reunión, síntesis y comunicación de las investigaciones realizadas por otros y de la información ya existente, disponible y publicada³⁹.

Además, la información debe comunicarse en una forma que sea comprensible y útil para los parlamentarios, quienes no pueden ser expertos en la ingente cantidad de asuntos que tienen que tratar. La labor fundamental de los servicios de investigación, en este sentido, consiste precisamente en ejercer como mediadores capaces de ofrecer de forma veloz y adecuada a los parlamentarios una cierta guía y orientación dentro del maremágnum informativo que con frecuencia rodea a las cuestiones de las que se ocupan en su actividad. Como puentes o, según algunos autores, como Rizzioni, *knowledge brokers*. Como elementos capaces de cubrir el espacio que se extiende entre las investigaciones, el conocimiento experto y la información disponible sobre un asunto, por un lado, y, por otro, lo que sabe y puede llegar a saber el parlamentario sobre esa misma cuestión en un tiempo frecuentemente muy limitado y lo que necesita conocer para la realización de su tarea. Como se afirma en el manual de investigación de la Biblioteca de los Comunes de Reino Unido:

«Your research needs to fill the gap between what Parliamentarians know and what they need to know. You should write with non-experts in mind using clear language to simply explain technical subjects, using the most authoritative evidence available» [...] «most often your work should be succinct, focused on the most important issues and easy to navigate» (p. 16).

Tal y como ya se ha afirmado anteriormente, el estudio de la forma en la que los parlamentarios (y sus equipos) trabajan y toman sus decisiones resulta especialmente importante a la hora de plantearnos cuáles deben ser las características de los productos que deben ser proporcionados por los servicios de investigación, su adecuación a las necesidades concretas de cada caso. Para ello resulta especialmente interesante tomar en consideración la

³⁸ Página 12. Sobre las dificultades acerca del equilibrio.

³⁹ Ver, en este sentido, el *Parliamentary Research Handbook* de Reino Unido: *Your role as a researcher is to provide information and research in such a way that it meets the needs of parliamentarians. Research in this context primarily involves the analysis and communication of others' research and available information, rather than academic research as it is traditionally thought of* (p. 16).

perspectiva de las teorías de racionalidad limitada. Es el caso, por ejemplo, de la concepción de la herutística «rápida y frugal» desarrollada por H. Simon y por Gigerenzer, que ha sido utilizada por Iain Watt en diversas ocasiones para reflexionar sobre los servicios de investigación parlamentaria⁴⁰. Tomar como referencia esta teoría —y, fundamentalmente, un estudio de los procesos decisorios de los parlamentarios y sus equipos desde una perspectiva realista— lleva a replantear la forma de elaborar los productos de los servicios de investigación y, tal vez con más fuerza, su comunicación.

Según Watt (2010, pp. 451-452), el énfasis o el punto crítico no estaría necesariamente en la calidad de la información contenida en el producto, informe, etc., sino en la facilidad con la cual se puede obtener la información y procesarla para tomar la decisión. En su utilidad, rapidez y facilidad de uso. La prioridad, entonces, se situaría en hacer que el acceso sea más fácil, más rápido y amigable para los usuarios. Para ello, entre otras cosas, sería conveniente abandonar la estructura y el estilo más típico de los estudios académicos, destacar las conclusiones y las recomendaciones, realizar resúmenes concisos y accesibles de la evidencia disponible sobre un tema y usar infografías (Watt, 2019)⁴¹.

4.4. El equilibrio entre la confidencialidad y la publicidad

El equilibrio entre la confidencialidad y la publicidad (o transparencia) es otra de las cuestiones que suelen mencionarse para caracterizar a los servicios prestados —más que propiamente a la información o contenido de los productos que elaboran—, que deben «encontrar un equilibrio entre el valor que tiene la confidencialidad para los parlamentarios y las expectativas de transparencia de las personas a las que los parlamentarios representan» (Directrices 2015, p. 24)⁴².

Aunque existe un acuerdo general respecto a la necesidad de mantener este equilibrio, las formas concretas en las que se concibe y realiza varían entre los diferentes países de forma muy notable. Mientras algunos, como

⁴⁰ Ver Watt (2010) y, más recientemente, la presentación del propio I. Watt en 2019 (Watt, 2019).

⁴¹ Algunas de estas ideas ya estaban presentes en su publicación de 2010, especialmente en lo que se refiere a la necesidad de fijar nuestra atención en las formas de comunicación por parte de aquellas personas que necesitan ser eficaces en su comunicación con los parlamentarios: *It is striking that lobby groups' communication of information is often in clear language; concise; and with a graphical presentation that encourages reading and highlights key points. The products of parliamentary research services, by contrast, tend to be drafted in an academic style and to be conservative in their graphical presentation. Are lobby groups wasting their time, or do they know their readers better? Is making something easy and attractive to read necessarily «dumbing-down»? What value has high-quality content if it is not actually read or used?* (Watt (2010), p. 251).

⁴² En las propias directrices forma parte de una tríada de equilibrios, que también otros dos, ambos más claramente relacionados que el tipo de productos que se decide elaborar: el relativo a lo general y lo específico y el que se establece entre los análisis o servicios proactivos, por iniciativa del servicio, y los reactivos, en función de la demanda.

los servicios de los parlamentos británico⁴³, irlandés⁴⁴, italiano⁴⁵ o los del Parlamento europeo⁴⁶, publican gran parte de sus productos, otros, como Países Bajos (tal y como se puede ver en las presentaciones en IFLAParl 2023⁴⁷), siguen manteniéndolos en su mayoría únicamente el interior de la Cámara o incluso restringidos a sus usuarios o destinatarios principales (quienes lo han solicitado o los miembros de una comisión concreta, por ejemplo).

Tal vez la transformación sufrida por el servicio estadounidense en los últimos años sea la más significativa en este respecto. Tradicionalmente el valor de la confidencialidad ha sido central en el CRS, tal y como ha recogido en sus informes anuales, incluidos los más recientes. No obstante, a lo largo de la última década se ha desarrollado una fuerte tendencia a la publicación de muchos de los frutos de su trabajo, aunque se disponga por lo general, de algunas cautelas y sistemas para que esa publicidad, que se considera como un elemento claramente positivo de apertura hacia el conjunto de la sociedad, guarde el debido equilibrio con la confidencialidad. La Public Law 115-141⁴⁸, aprobada en 2018, estableció la obligación de hacer accesibles todos los informes no considerados como confidenciales en una web pública de la Biblioteca del Congreso.

No obstante esta diversidad, parece bastante claro que la evolución de los últimos años ha apuntado a una mayor transparencia y apertura. Según el Informe sobre Parlamento electrónico de 2020 de la UIP en ese momento un 67 % de los servicios de investigación parlamentaria ponían a disposición del público al menos algunos de sus resultados y su función ya no se limita a dar soporte a los propios parlamentarios, sino que está cada vez más orientada al público⁴⁹. En el mismo sentido, la preocupación por aumentar la publicidad y el alcance hacia el exterior y la ciudadanía en general ha constituido una cuestión central en el planteamiento de las últimas preconferencias de la Sección parlamentaria de la IFLA.

⁴³ <https://commonslibrary.parliament.uk/>

⁴⁴ <https://www.oireachtas.ie/en/how-parliament-is-run/houses-of-the-oireachtas-service/library-and-research-service/use-our-research/>

⁴⁵ Tanto la Cámara de diputados (<https://www.camera.it/leg19/292>) como el Senado (<https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Dossier/Elenchi/UltimiDossier.htm>).

⁴⁶ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/stay-informed/research-and-analysis>

⁴⁷ Especialmente las presentaciones de Natasha Stroeker y Jacob Pot. IFLAPARL2023 programme, accesible en <https://www.houseofrepresentatives.nl/IFLAPARL2023/programme>

⁴⁸ Consolidated Appropriations Act, 2018. Entre muchos otros aspectos, esta norma reguló la igualdad de acceso a los informes del CRS. Estas disposiciones están recogidas en el Código de Estados Unidos (2 USC 166a, accesible en <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title2-section166a&num=0&edition=prelim>).

⁴⁹ UIP (2021), p. 64.

V. PRINCIPALES PRODUCTOS Y SERVICIOS

Las Directrices de 2015 proporcionan un esquema y un elenco muy general del tipo de productos que estos servicios pueden proporcionar, siempre de forma variada y dependiente de las características propias de cada institución, con sus necesidades, sus procedimientos y su nivel de recursos, tanto financieros como humanos⁵⁰.

Establece una distinción básica entre los servicios que se elaboran habitualmente por iniciativa del propio servicio⁵¹ y están dirigidos a toda la Cámara y potencialmente —y de forma creciente, tal y como se ha visto anteriormente— a toda la ciudadanía, a los que denomina generales, y los específicos, que dan respuesta de peticiones o preguntas concretas de diputados o grupos [UIP, IFLA (2015), p. 23]. Como en tantos otros casos, la realidad puede ser bastante más fluida de lo que este corte entre ambos tipos puede sugerir.

Entre los generales se encuentran los siguientes:

- Relativos al procedimiento legislativo, mediante el análisis y síntesis de las iniciativas y, en su caso, del resto de aspectos tratados en su tramitación. Existen diferencias fundamentales en torno a diferentes aspectos tales como la determinación de cuáles son las iniciativas abordadas (¿todas, solo las provenientes del ejecutivo, todas las que superan una determinada fase de la tramitación?), en qué momentos de la tramitación se realizan (¿limitados al momento inicial —como ocurre, por ejemplo, en España— o escalonados a lo largo del procedimiento legislativo —como en Reino Unido y, en algunos casos, en Italia, donde los propios servicios están directa y claramente imbricados en los procedimientos parlamentarios—?) y el alcance y contenido de los análisis (con más o menos énfasis en la realidad nacional a regular, en los antecedentes, en el Derecho comparado, etc.).
- Relativos a sesiones o reuniones de los diversos órganos parlamentarios, así como de la participación de los parlamentos nacionales en reuniones de organismos internacionales, a través de la elaboración de carpetas de información (en la terminología de UIP, IFLA (2015)) o *debate packs* (como los producidos frecuentemente en la Biblioteca de la Cámara de los Comunes de Reino Unido).
- Estudios de antecedentes, que pueden ser independientes o estar incluidos entre los contenidos de cualquiera de los dos tipos anteriores de productos.

⁵⁰ Puede obtenerse una idea de esta variedad a través de las ponencias de las últimas preconferencias de la Sección de Bibliotecas y Servicios de Investigación de la IFLA (accesibles desde <https://www.ifla.org/g/services-for-parliaments/conferences/>).

⁵¹ Cabe señalar que estos servicios proactivos, si bien no son nuevos, han tenido un fuerte desarrollo en las últimas décadas. Según las Directrices de UIP, IFLA (2022), p. 35, esto responde a una transformación general también en las bibliotecas parlamentarias.

- Otros, tales como hojas de datos; perfiles estadísticos; sistemas de información geoespacial y cartográfica y guías y cursos para la formación y el aprendizaje.

Junto a estos servicios, como ya se ha afirmado anteriormente, se encuentra el amplísimo y variadísimo conjunto de peticiones de usuarios individuales, de comisiones o subcomisiones parlamentarias, etc., cuyas características dependerán, lógicamente, de los términos propios y específicos de la solicitud a la que responden.

Según las Directrices de 2015 otros productos importantes son la asistencia en la elaboración de legislación y en la realización de investigaciones multipartidistas (p. 22).

Por otro lado, en algunos servicios cada vez van cobrando más importancia otros elementos tales como el apoyo y el trabajo en torno a los instrumentos de evaluación *ex ante* y *ex post*, de los análisis de impacto que frecuentemente y en diversas formas acompañan a las iniciativas legislativas, etc. (Rizzoni, 2023) y los proyectos para mantener la memoria institucional. El ejemplo más claro son los programas educativos desarrollados por el CRS en Estados Unidos a través de la serie de *Federal Law Updates*, llevada a cabo desde hace tres décadas⁵², y, según Papazoski (2013)⁵³, en las Cámaras de la República Checa y de Eslovaquia. Este aspecto resulta especialmente relevante en las instituciones con un elevado grado de renovación de los parlamentarios.

Podemos terminar señalando una última cuestión: la vocación de sistema, unidad y relativa completitud (o completud, ambas formas admitidas) que presentan algunos servicios en un entorno tan marcado por la complejidad, la diversidad temática y los problemas de la especialización a los que nos hemos ido refiriendo. Algunas personas, como el propio Rizzoni, se han referido a esta tendencia con expresiones tales como «enciclopedia parlamentaria» o «mapa cognitivo para navegar en el inmenso océano de información al que se enfrenta la actividad parlamentaria».

Esta vocación se presenta cada vez con mayor fuerza en algunos de los servicios de investigación con una producción más amplia y voluminosa, como los de Reino Unido, Italia y el Parlamento Europeo, en los que se procura, de diferentes maneras, establecer grandes áreas o ámbitos de conocimiento (y de actividad parlamentaria, al menos en principio) y agrupar la ingente cantidad de productos en los que se abordan cuestiones relacionadas con ellos⁵⁴. La finalidad general de todos ellos fue expresada con gran claridad por Wolfgang Hiller, del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo,

⁵² Según el último informe anual del servicio, la serie ofrece a los parlamentarios y a sus equipos actualizaciones sobre temas jurídicos y políticos directamente relacionados con la agenda legislativa. Para más detalles, ver CRS (2023), pp. 17-18.

⁵³ Ver pp. 18 y 23 (para la República Checa) y 26-27 (Eslovaquia).

⁵⁴ Ver, a modo de ejemplo, la página de la Biblioteca de la Cámara de los Comunes (<https://commonslibrary.parliament.uk/research/>) y la de la Cámara de Diputados italiana (<https://temi.camera.it/leg19/aree.html>).

en la Preconferencia de IFLAPARL de 2023: integrar los productos y servicios en la actividad diaria de los diputados, de forma que estos puedan llegar a contar siempre con los productos y servicios del servicio de investigación como primera búsqueda y punto de referencia, sea cual sea el tema o la cuestión que pretendan abordar⁵⁵.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar García, J. (2024). Algunas notas sobre la regulación de los lobbies en España. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (46), 63–101. <https://doi.org/10.59991/rvam/2024/núm.46/966>
- Barker, A., Rush, M. (1970). *The British Member of Parliament and his information*. Allen and Unwin Ltd.
- Bennett, O. (ed.). (2017). *Parliamentary Research Handbook*. Houses of Parliament. <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-library/hoc-library-parliamentary-research-handbook.pdf>
- Betancor Rodríguez, A. (2016). Calidad de la ley: razonabilidad, arbitrariedad y control. En Baño León, J. M. (coord). *Memorial para la reforma del estado: estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado* (pp. 535–569). CEPC.
- Borges, L. C. (2023). A mediação da Informação nas instituições parlamentares: um estudo de caso no parlamento português [Tese no âmbito do Doutoramento em Ciência da Informação, apresentada ao Departamento de Filosofia, Comunicação e Informação da Faculdade de Letras]. Universidade de Coimbra. <https://hdl.handle.net/10316/114284>
- Borges, L. C. (2024). Los parlamentarios como usuarios de servicios de información. En Gómez García, J. A., Mendo Carmona, C., Villaseñor Rodríguez, I. (Eds.), *Tendencias actuales en la investigación sobre usuarios de la información* (pp. 85–106). Sínderesis.
- Brudnick, I. A. (2011). The Congressional Research Service and the American Legislative Process. Congressional Research Service Report for Congress. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33471>
- Calomarde García, J. C. (2020): «Algunas propuestas para regular los lobbies en España», blog Fundación Hay Derecho, <https://www.hayderecho.com/2020/08/12/algunas-propuestas-para-regular-los-lobbies-en-espana/>, 12 de agosto de 2020.
- Comisión Europea. (2018). La Lucha Contra la Desinformación en Línea: Un Enfoque Europeo. (COM(2018) 236 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>
- Congressional Research Service (2023). Annual Report. Fiscal Year 2023. https://www.loc.gov/crsinfo/about/CRS_AnnualReportFY2023_Final.pdf

⁵⁵ Tal y como tituló su ponencia: *EPRS first*, Google *second*. https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/eprs_first_google_second.pdf

- Geddes, M. (2021). The webs of belief around 'evidence' in legislatures: The case of select committees in the UK House of Commons. *Public Administration*, 99, 40-54. <https://doi.org/10.1111/padm.12687>
- Granada, Miguel A. (1982). La reforma baconiana del saber: milenarismo cientifista, magia, trabajo y superación del escepticismo. *Teorema: Revista Internacional de Filosofía*, 12 (1-2), 71-95.
- Inter-Parliamentary Union, Association of Secretaries General of Parliaments, International Federation of Library Associations and Institutions (2009). *Informing Democracy: Building capacity to meet parliamentarians' information and knowledge needs*. IPU Reports and Documents No. 59. <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/informing-democracy-building-capacity-meet-parliamentarians-information-and-knowledge-needs>
- Maciejewski, M. (2018). *Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process. Study for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies*. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/626085/IPOL_STU\(2018\)626085_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/626085/IPOL_STU(2018)626085_EN.pdf)
- Marín Hernández, C. (2013). Bartolomé J. Gallardo y el moderantismo victoriano. La supresión de la biblioteca de las Cortes en 1838. En *Actas de las IV Jornadas de Historia de Almendralejo y Tierra de Barros* (pp. 295-313).
- Mintzberg, H. (2009). Managing. Berrett-Koehler and Pearson.
- Moreno de la Fuente, I. (2008). Modelos europeos de Direcciones de Estudios parlamentarias. *Revista de las Cortes Generales*, (75), 449-478. <https://doi.org/10.33426/rcg/2008/75/897>
- Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (Oficina C). Informe C: Desinformación en la era digital. (2023) www.doi.org/10.57952/j3p6-9086
- Ouimet, M., Beaumier, M., Cloutier, A., Côté, A., Montigny, É., Gélinau, F., Jacob, S., & Ratté, S. (2024). Use of research evidence in legislatures: a systematic review. *Evidence & Policy*, 20(2), 226-243. <https://doi.org/10.1332/174426421X16656568731041>
- Papazoski, Z. (2013). *Developments of Parliamentary Research Services in Central Europe and the Western Balkans*. National Democratic Institute for International Affairs. <https://www.ndi.org/sites/default/files/development-of-parliamentary-research-services-CEE.pdf>
- Rizzoni, G. (2023). Parliamentary Administrations and the Provision of Scientific Expertise. En Christiansen, T., Griglio, E., Lupo, N. (ed.), *The Routledge handbook of parliamentary administrations* (pp. 121-134). Routledge.
- Rothstein, S. (1990). The Origins of Legislative Reference Services in the United States. *Legislative Studies Quarterly*, 15(3), 401-411.
- Rubio Núñez, R. (2002). Los grupos de presión en España, una revisión pendiente. *Revista de las Cortes Generales*, (55), pp. 166 y 173. <https://doi.org/10.33426/rcg/2002/55/837>

- Syväterä, J., Rautalin, M., & Magyari, A. K. (2023). From where do legislators draw scientific knowledge? Organizations as scientific authorities in four countries' parliamentary debates. *The British Journal of Sociology*, 74(2), 222-240.
- Unión Interparlamentaria (2021). *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*. <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020>
- Unión Interparlamentaria, Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (2015). *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*. <https://www.ipu.org/file/459/download>
- Unión Interparlamentaria, Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (2022). *Directrices para bibliotecas parlamentarias* (3.ª ed.). <https://www.ipu.org/file/16089/download>
- Ward, V., Monaghan, M. (2024). Bridging the gap between research and parliament: An examination of parliamentary mechanisms for engaging with academic research. <https://www.ruru.ac.uk/files/2024/05/POST-final-report.pdf>
- Watt, I. (2010). Members Use of Information and Changing Visions of the Parliamentary Library. *Library Trends*, 58, 4, 434-458.
- Watt, I. (2016). *Agnotology and knowledge management in parliamentary library and research services*. IFLA World Library and Information Congress, 83rd IFLA General Conference and Assembly. 19-25 August 2017, Wrocław, Poland. <https://library.ifla.org/id/eprint/1696/1/230-watt-en.pdf>
- Watt, I. (2019). Member's use of information and communicating evidence for policy [presentación para 'Science, Numbers and Politics', Brussels May 2019]. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/163749/Watt.pdf>

IV

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA CASE LAW (ANALYSIS)

La personalidad jurídica única y el valor probatorio de los informes administrativos (Un supuesto de contradicción entre dos informes administrativos. Comentario a la STS 1567/2024, de 8 de octubre de 2024)

Single legal personality and the probative value of administrative reports (A case of contradiction between two administrative reports. Commentary to STS 1567/2024, of October 8, 2024)

Fecha de recepción: 28/11/2024

Fecha de aceptación: 05/12/2024

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS HECHOS.—III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO.—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La personalidad jurídica única de la Administración Pública es hoy una cuestión incontrovertida en el ordenamiento jurídico español. Es pacífico que cuando un órgano de la Administración General del Estado manifiesta su voluntad o emite una declaración de juicio, de conocimiento o de deseo, no puede un órgano distinto de la misma Administración decir lo contrario, pues la Administración no puede decir una cosa y la contraria a la vez. Sin embargo, hay situaciones en las que parece que los efectos que una determinada declaración de voluntad o de juicio podrían de alguna manera ser contradichos por la propia Administración, pues su interpretación a efectos de competencia puede ir en contra de las competencias encomendadas a órganos distintos de las del órgano que emitió su voluntad en un primer momento.

★ Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid. <https://orcid.org/0000-0003-0990-8333>

El Tribunal Supremo en Sentencia 1567/2024, de 8 de octubre de 2024, sienta doctrina al vincular a la Administración Pública a sus propios informes técnicos, sin que pueda ella a sí misma contradecirse salvo situación muy excepcional por tratarse de apreciaciones arbitrarias e ilógicas. Entiende el Tribunal Supremo que todos los órganos y entidades de la Administración («en un sentido amplio y omnicomprendivo») proceden bajo una misma voluntad rectora y de actuación y refuerza esta idea apuntando que mucho menos cabrá que un informe de un órgano contradiga el del órgano legalmente competente para emitirlo y al que la ley, además, reconoce fuerza vinculante.

El Tribunal aprovecha, además, para matizar de nuevo el valor probatorio de los informes técnicos de la Administración, como prueba pericial, haciéndose eco y ratificando la de la doctrina fijada por él mismo en STS 202/2022 de 17 de febrero. Entiende así el TS que los informes técnicos de la Administración no tienen por sí mismos el carácter de prueba pericial, por lo que deberán ser aportados al proceso como tales, para su discusión y contradicción. El TS niega el plus de valor probatorio de esos informes, entendiendo, que quien es parte no es imparcial y por tanto no podrá merecer un plus de credibilidad, que cualquier otro informe pericial.

II. LOS HECHOS

La STS objeto de este comentario viene a resolver el recurso de casación interpuesto el 18 de diciembre de 2023 contra la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el 23 de noviembre de 2023, que desestimaba el recurso de contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del TEAC, de 3 de diciembre de 2019.

Los hechos que motivaron el pleito son estos. La sociedad mercantil Cecabank S.A. aplicó, en la autoliquidación del impuesto sobre sociedades de 2011, la deducción por investigación y desarrollo (I+D) por 3 proyectos, por un importe total de 2.757.902,41 euros. A su vez, aplicó por 12 proyectos la deducción por innovación tecnológica (en adelante, también IT), ascendiendo el importe total a 11.397.754,67 euros. Todos los proyectos fueron calificados por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO) como IT, también los 3 primeros, que fueron recalificados y pasaron de ser calificados como de I+D a IT. La AEAT inició en fecha 9 de marzo de 2016 actuaciones de comprobación, finalizando con la liquidación del IS 2011 con una deuda a ingresar de 1.957.173,03, quedando en esa liquidación excluidas las deducciones por innovación tecnológica del artículo 35.2 b) del Real Decreto 4/2004, de 5 de marzo que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades (en adelante, TRLIS).

Cecabank S.A. recurrió la resolución de la AEAT ante el TEAC que desestimó el recurso interpuesto por la recurrente y vino a confirmar la resolución AEAT, al considerar que el carácter vinculante del informe emitido por el MINECO previsto en el artículo 35.4 TRLIS se refiere, exclusivamente, a la calificación de innovación tecnológica, pero no a la delimitación de la base de deducción y su cuantía. Entendiendo, el TEAC, que el concepto de Innovación Tecnológica que determina el Ministerio competente en materia de ciencia es más amplio que el fiscalmente deducible, cuya comprobación corresponde a la Administración Tributaria, en base a un informe técnico del equipo de apoyo informático (EAI) de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes (DCGC). En este sentido, el TEAC concluye que a pesar de haber sido calificados todos los proyectos de la entidad como de IT por el MINECO, los gastos de sus proyectos no se corresponden con los previstos en el artículo 35.2 b) TRLIS, tal y como refiere el informe técnico del equipo técnico de apoyo informático de la DCGC.

Contra la resolución del TEAC se interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, núm. 431/2020, y del proceso se obtuvo la sentencia de la casación que ahora es objeto de comentario. En la sentencia la Audiencia Nacional desestimó el recurso que señala, reproduciendo los criterios de su previa sentencia de 23 de noviembre de 2022 (rec. 637/2019) que «no puede tenerse por acreditado que los proyectos examinados resulten subsumibles en el núm. 2 del artículo 35.2 b) del TRLIS. Y, por tanto, debemos confirmar el criterio expresado en la resolución impugnada respecto a que *los argumentos dados por la Inspección para rechazar la inclusión en los números 1.º y 2.º del artículo 35.2 b) del TRLIS de los gastos pretendidos por el contribuyente son válidos y suficientes y no han sido refutados por el contribuyente...*».

Contra la sentencia de la AN, la mercantil Cecabank S.A. interpuso recurso de casación. La sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo admitió el recurso de casación en auto de 26 de octubre de 2023, apreciando la concurrencia del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Las cuestiones sometidas a casación tratan esencialmente de los diferentes aspectos probatorios relativos a la realización de actividades que deben ser consideradas innovación tecnológica; sobre la deducción fiscal de los gastos asociados a los proyectos así considerados; y, fundamentalmente, sobre el carácter vinculante que la ley reconoce a los informes previos del MINECO. La sentencia del Tribunal Supremo 1567/2024, de 8 de octubre (Roj: STS 4893/2024-ECLI:ES:TS:2024:4893), ponente Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís, viene a resolver las mencionadas cuestiones casacionales, y en su fundamento de derecho segundo adelanta ya alguno de sus argumentos cuando dice que esos informes «constituyen un derecho subjetivo para los beneficiarios del informe y una obligación correlativa de abstención por parte de la Administración fiscal».

III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

El Tribunal Supremo falla en primer lugar, fijando los criterios interpretativos que se van a explicar a continuación, fijados en el fundamento jurídico quinto de la sentencia; en segundo lugar, haber lugar al recurso de casación y casando y anulando la sentencia recurrida; en tercer lugar, estimar el recurso núm. 431/2020, que se interpuso contra la resolución del TEAC, que desestimó la reclamación de Cecabank S.A. contra la liquidación del AEAT sobre el Impuesto de Sociedades del ejercicio 2011, anulando las esas resoluciones administrativas, por contravenir el ordenamiento jurídico y admitiendo la idoneidad de la deducción por actividades de innovación tecnológica de acuerdo con la autoliquidación hecha por Cecabank S.A.; y, por último, no haber lugar a la imposición de costas procesales.

En sus fundamentos de derecho la Sala del TS remarca en primer lugar un matiz esencial entre la normativa aplicable al caso artículo 35 TRLIS de 2004, que regía en el año 2011, sobre la que la Audiencia Nacional sustenta su sentencia, y la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto de Sociedades (LIS, en lo sucesivo). Y es que, si bien es claro que no aplicaba al caso objeto de enjuiciamiento, la Audiencia Nacional asume como propia cuando, aun teniendo una redacción parecida a la anterior, tiene un matiz en su redacción que necesariamente va a condicionar la decisión final. Se trata, dice el Supremo, de una diferencia decisiva pues, en efecto, mientras que el artículo 35.4 TRLIS, *in fine*, en referencia al informe del MINECO respecto de la calificación como proyecto de IT, señala que «dicho informe tendrá carácter vinculante para la Administración tributaria», el artículo 35.4 LIS 2014, no aplicable al caso dice que «dicho informe tendrá carácter vinculante para la Administración tributaria exclusivamente en relación con la calificación de actividades». La diferencia es, en efecto, decisiva, pues en el TRLIS de 2011, norma aplicable al caso, el legislador no estableció ninguna limitación al carácter vinculante del informe del MINECO respecto a la Administración tributaria. Así, el TS considera que está fuera de toda discusión la intención clara del legislador de vincular directamente a la Administración tributaria con el informe del MINECO.

La Sala Tercera en su fundamento de derecho cuarto hace una serie de consideraciones especialmente interesantes y determinantes a efectos de establecer la jurisprudencia en el fundamento de derecho quinto en que contesta concisamente a las cuestiones objeto de casación.

Las consideraciones de la Sala son muchas, van aquí a resaltarse las más interesantes, siguiendo el orden planteado por las cuestiones planteadas por la recurrente y admitidas a casación. En relación con la primera pregunta: «[...] Determinar si, en virtud de un informe emitido por el equipo de apoyo informático —dependencia interna de la propia AEAT—, la Administración tributaria puede considerar que los gastos derivados de la realización de actividades que tengan por objeto el desarrollo de software y

aplicaciones informáticas no son aptos para la deducción por actividades de innovación tecnológica en la cuota íntegra del impuesto sobre sociedades, aun cuando se trate de proyectos calificados como de tal innovación tecnológica por el Ministerio competente en materia de ciencia, en virtud de dictamen vinculante». El TS declara como doctrina jurisprudencial que se establece que: en el ámbito temporal de aplicación del TRLIS de 2004, el informe del MINECO vincula a la Administración tributaria en todos sus aspectos, sin que puedan ser rebatidos por ninguno de sus órganos, ni en la calificación de los proyectos a efectos de deducción fiscal ni en lo relativo a los gastos incluidos.

En este sentido TS hace notar que el informe del servicio de apoyo informático (EAI), no fue recibido a prueba en el pleito a petición de la Administración recurrida, a fin de avalar su pretensión y contradecir el informe favorable del MINECO. Esa constatación ya resulta elocuente, pero, sea como fuere, el TS considera necesario esclarecer si puede una Administración Pública valerse de prueba creada y concebida en su propia estructura administrativa —como una opinión independiente y experta— para ser examinada por la jurisdicción y servir de base suficiente para la desestimación del recurso contencioso-administrativo contra el acto administrativo que avala el informe; y teniendo en cuenta que ese informe contradice el auténtico informe que la ley ha dispuesto como vinculante a efectos de deducción fiscal y cuantificación.

La Sala subraya que, aunque el término vinculante pueda admitir matizaciones, lo que no cabe de ninguna de las maneras es entender que donde la ley dice «vinculante», dice en verdad «no vinculante». Añadiendo que la fuerza legal a la que remite la vinculación no puede ser contradicha por la propia Administración, privándole, así, de esa fuerza y sentido. Considera, además, la Sala, del tenor de la ley, que debe presumirse, *iure et de iure*, que los expertos en IT son los que integran el MINECO, y eso queda probado con la propia remisión de la norma fiscal al dictamen técnico del Ministerio de Ciencia e Innovación.

En cuanto a la segunda pregunta de casación: «Dilucidar el alcance que puede tener, para negar absolutamente toda deducción por innovación tecnológica, el hecho de que tal calificación ya viene dada, de modo vinculante, por la propia Administración del Estado en cuyo seno se integra la AEAT y, en concreta, la unidad informática mencionada». A la Sala se le plantea explicar los efectos de la calificación dada de modo vinculante por un órgano de la propia Administración Pública. Sobre este punto, para el TS no puede obviarse en este asunto el principio de personalidad jurídica única. Tal y como razona en su auto de admisión, el principio de personalidad jurídica única «vincula a todos los órganos o dependencias de la misma Administración pública y las agrupa bajo una única voluntad rectora y de actuación». Entendiendo que no solo resulta contrario a la interpretación literal de la norma si no también a la interpretación lógica, pues no puede admitirse que una

«cosa pueda ser y no ser al mismo tiempo». A lo que hay que añadir, subraya, el más que discutible valor probatorio de ese informe interno, por las dudas que pudiera generar la falta de imparcialidad e independencia respecto de los intereses en juego, tanto de la Agencia Tributaria, como del propio órgano que genera el informe, el AEI, dada la relación de dependencia que sus funcionarios tienen con aquella.

Por lo que hace a la tercera cuestión casacional: «En relación con las preguntas anteriores, determinar si cabe enervar el valor probatorio del dictamen vinculante del Ministerio referido, al margen de su efectivo alcance y efectos, mediante un documento interno de sus propios funcionarios que no ha sido presentado por la Administración como prueba pericial en el proceso y no ha sido sometido a contradicción de las partes en ese mismo proceso [...]». Siguiendo su línea argumental, la Sala Tercera trae a colación en la sentencia una resolución de la presidencia de AEAT, de 26 de diciembre, que resulta aplicable al caso *ratione materiae*, y que se refiere a la estructura orgánica de la Delegación de Grandes Contribuyentes, en la que se integra al EAI, donde se limita la competencia de este a la investigación y análisis de la «estructura de los sistemas informáticos y de las bases de datos y sus movimientos para el descubrimiento de datos ocultos». Además, el TS cuestiona la capacitación técnica de los funcionarios de la EAI para enervar el valor probatorio del informe del MINECO, a cuyos funcionarios, la ley reconoce una la presunción de cualificación técnica, cuando otorga a sus informes un carácter vinculante.

Continuando con el endeble valor probatorio del informe de la EAI, el TS argumenta que ese informe técnico se ha emitido en el procedimiento de inspección acompañándose al acta sin que pueda ser valorado como si tratase de un informe pericial. La Sala aprovecha aquí la ocasión para hacerse eco de la doctrina de su Sección 4.^a que, aunque refiriéndose a la prueba pericial judicial, que ha surgido en el seno de la misma Administración que se beneficia de ella, considera que la doctrina es válida, en tanto que la labor informadora del EAI ha servido para la conformación del acto administrativo luego impugnando.

Así la Sección 2.^a reproduce parte de esa doctrina recogida en la sentencia núm. 202/2022, de 17 de febrero (rec. cas. 5631/2019) en la que la Sala fue requerida para que se pronunciara sobre el interés casacional objetivo relativo a la «naturaleza y valor probatorio de los informes de la Administración obrantes en el expediente administrativo más los aportados en sede judicial como pericial, todos los elaborados por funcionarios y técnicos de la Administración», en la que hace tres importantes precisiones. La primera sobre la diferencia sustancial entre que un dictamen o informe de la Administración se haga valer en un pleito entre terceros y que se haga valer en un pleito en el que la Administración es parte. Entendiendo el TS que «quien es parte no es imparcial» y, por tanto, ese informe por no ser imparcial no merece un plus de credibilidad. En segundo lugar, el TS quiso detenerse en el impor-

tante factor de la dependencia jerárquica de los funcionarios que elaboran el informe. La Sección 4.^a consideró que no es lo mismo que quien emite el informe sea un órgano administrativo independiente jerárquicamente del que va a resolver, que no lo sea; por lo que, valorar el mayor o menor grado de dependencia de los expertos a quienes se encomienda el informe es in duda una cuestión decisiva. Por último, señalaba la Sección 4.^a que cuando las partes no pueden pedir aclaraciones o hacer alegaciones respecto de un informe de origen funcionarial, entonces no pueden en modo alguno ser considerados como prueba pericial (en virtud de los arts. 346 y 347 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y art. 60 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa), sino que «no tendrán más valor que el que tengan como documentos administrativos».

La Sección 2.^a argumenta que la citada doctrina refuerza la idea de frágil carácter probatorio del autoinforme de la AEAT, pues además de los problemas ya señalados, carece de todas las garantías procesales propias de la prueba pericial: «la falta de contradicción procesal, juramento o promesa, selección del perito y advertencia sobre la posible responsabilidad, incluso penal». La Sala concluye, así, que quien es parte no es imparcial, y en este caso es evidente la parcialidad del EAI, pues, en base a la doctrina expuesta de la Sección 4.^a, entiende que en el caso objeto de casación, el EAI al estar inserto en la estructura jerárquica del órgano actuario no puede ser imparcial, a diferencia del órgano que emite el informe vinculante del MINECO, que es autónomo de la AEAT y, sobre todo, ajeno a la relación jurídica tributaria. La doctrina sentada por STS 202/2022 encaja aquí bien en relación con los informes contradictorios en el seno de la propia Administración; sin embargo, resulta inquietante, tal y como se expondrá en la conclusión, cuando se lleva al proceso judicial.

Dicho esto, y continuando con la motivación del TS en la sentencia objeto de comentario, además, para la Sala, a diferencia de lo que argumenta la Abogacía del Estado, cuando el artículo 9 del R.D. 1432/2003, otorga a la AEAT competencia de inspección y control sobre la constatación de la realidad de los gastos, su adecuado reflejo contable, su relación con los proyectos examinados etc., no conlleva la posibilidad de desautorizar al MINECO y recalificar las actividades que él ha calificado como de IT, desvirtuando el informe vinculante emitido por el Ministerio, vinculación expresamente reconocida por el artículo 35.4 LIS y el del derogado TRLIS.

Sigue la Sala arguyendo que de acuerdo con el artículo 2 del R.D. 1432/2003, la emisión del informe por parte del MINECO lo es «a los efectos de aplicar la deducción fiscal por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica», y tras evocar la STS de 13 de febrero de 2015 (rec. 918/2013), entiende que el informe vinculante del MINECO del artículo 35.4 TRLIS lo es a los efectos de la calificación de actividades de innovación tecnológica, como para la definición del gasto deducible, sin que pueda quedar reducido su valor probatorio por un

informe interno emitido por un equipo que sin tener los conocimientos técnicos suficientes y, extralimitándose en sus competencias, depende jerárquicamente de la AEAT.

Tras los anteriores argumentos, apela a una motivación más principialista alegando la vulneración de los principios de seguridad jurídica, personalidad jurídica única y de coordinación. En relación con el principio de seguridad jurídica (9.3 CE), el TS entiende que va contra el mismo y contra la confianza legítima, que la confianza que confiere la ley por medio de un informe vinculante del MINECO a las sociedades mercantiles para la realización de inversiones, algunas de grandes sumas, quedara supeditada al filtro del *non obstat* tributario, a efectos de deducción. Ello además pervertiría los fines de estímulo perseguidos por el legislador, que pretende incentivar la inversión en proyectos de innovación tecnológica, pues la inseguridad jurídica es siempre enemiga de la inversión. En cuanto al principio de seguridad jurídica única, vuelve la Sala, ha subrayar esta cuestión, al entender que queda este comprometido cuando se admite la contradicción entre los informes del MINECO y la AEAT, y es que no puede obviarse de ninguna de las maneras de que ambos, son parte de una misma organización pública sometida al principio de legalidad, aun partiendo de la personalidad propia de la AEAT.

Se detiene el TS en el principio de coordinación del artículo 103 CE y da la razón a la recurrente, cuando apela al Convenio entre la AEAT y el MINECO, aprobado en Resolución de 10 de noviembre de 2022, en el que se prevé que la Administración pueda obtener un informe motivado del Ministerio relativo al cumplimiento por parte del contribuyente de los requisitos para la aplicación de la deducción. Aunque el citado convenio no es aplicable el caso, el TS destaca que este pone de relieve la necesidad de coordinación para evitar conclusiones antagónicas entre órganos de una misma Administración.

A continuación, la sentencia de casación retoma un antecedente jurisprudencial (STS de 12 de enero de 2014, casación para unificación de doctrina núm. 843/2012) que recuerda el auto de admisión, sobre la deducción por inversiones en I+D en el impuesto de sociedades, que acaba por determinar que, sin el informe técnico de la Administración, ni la inspección, ni el órgano revisor pueden determinar si los proyectos cumplen con los requisitos exigidos.

Finalmente, El TS reprocha a la AN el cambio de criterio en lo que a la apreciación del valor y efectos del informe vinculante del MINECO. En efecto, desde su SAN de 23 de noviembre de 2022, recurso núm. 637/2019, ha ido virando en su criterio para acabar por entender que las actividades de IT realizadas, consistentes en el desarrollo de software y aplicaciones informáticas, no se subsumirían en el artículo 35.2 b) del TRLIS, a pesar de haber sido calificadas como tales por el MINECO a través del correspondiente informe vinculante.

IV. CONCLUSIONES

En definitiva, con esta sentencia el Tribunal viene a declarar, con toda lógica y con una gran solidez argumental como se ha visto, que, en virtud del principio de personalidad jurídica de la Administración, que esta no puede decir una cosa y la contraria a la vez, y que esta debe respetar la naturaleza vinculante que la Ley reconoce a un informe de la Administración sin que pueda ella misma, contradecirlo y privarlo de ese carácter vinculante y, por ende, de su valor y eficacia. Cuando esa contradicción fuera posible por irrazonable o ilógica, en modo alguno podría refutarse mediante una prueba autocreada en el seno mismo de la Administración fiscal; más aún, cuando los funcionarios del órgano a quien se ha encomendado el informe contradictorio no gozan solo de los conocimientos técnicos específicos, sino tampoco de la independencia y autonomía funcional que garantice cierta imparcialidad del informe.

También viene a matizar de nuevo ese valor probatorio de los informes de la Administración, lo que resulta ciertamente inquietante, pues no deja de ser una asunción jurisprudencial que sienta doctrina, por la que de alguna manera la actuación de la Administración no se presume objetiva. La doctrina encaja bien en lo que respecta a la contradicción entre informes emitidos por órganos distintos de una misma Administración (aunque quizás hubiera sido suficiente apelar a la doctrina del *venire contra factum proprium non valet*). No obstante, la doctrina resulta preocupante cuando del proceso judicial estamos hablando.

Sobre esta concreta doctrina fijada en la STS 202/2022, y que viene a confirmar y a hacerse eco de ella la STS objeto de nuestro comentario, por la que se niega el plus de valor probatorio de los informes técnicos de la administración como informes periciales, no podemos más que expresar nuestra preocupación en la misma línea en que ya lo hizo el profesor Tomás Font Llovet¹. Y es que, en efecto, si bien es cierto que la Administración Pública parte un proceso judicial no es imparcial en sentido estricto, no es menos cierto que las bases constitucionales de la Administración recogidas en el artículo 103 CE de servicio objetivo a los intereses generales, debieran llevarnos a asumir al menos como presunción la objetividad de la actuación administrativa. Se trataría, simplemente, de una presunción, como la presunción de legalidad de los actos administrativos. Y es que esos informes no fueron hechos solo bajo el leal saber y entender de unos funcionarios, sino por mandato de la ley y con la consecuente presunción de imparcialidad y objetividad. Ello no impide que luego un determinado informe técnico de la Administración pudiera ser sometido a las reglas de la sana crítica en la valoración de la prueba que pudiera aportarse. Y es que la Administración no es una parte cualquiera; por ello, debiera, a mi juicio, presumirse y que quien es «parte pública» actúa sirviendo con objetividad a los intereses generales, de la misma manera en que se presume que la Administración actúa con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

¹ Font i Llovet, *et. al.*, 2022, pp. 264 y ss.

La prohibición de discriminación de las mujeres como miembros en asociaciones de fieles que ostenten una posición dominante.

Comentario a la STC 132/2024, de 4 de noviembre (BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2024)

The prohibition of discrimination against women as members of religious associations that display a dominant position. Commentary to STC 132/2024, of November 4 (BOE núm. 294, of december 6, 2024)

Fecha de recepción: 12/12/2024

Fecha de aceptación: 18/12/2024

RESUMEN

En la sentencia que comentamos la Sala Segunda del Tribunal Constitucional estima el recurso presentado contra la sentencia de la Sala Civil del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 2021 por una mujer a la que se le había denegado la posibilidad de asociarse a una Hermandad al no estar prevista la incorporación de mujeres en sus estatutos.

El Tribunal Constitucional considera que la resolución del Tribunal Supremo es contraria al derecho a la no discriminación por razón de género (art. 14 CE) y a derecho de asociación (art. 22 CE) al considerar que la prohibición no obedece a ninguna razón de índole religiosa o moral y que si bien una asociación privada puede elegir libremente los requisitos de sus socios, esta facultad no puede implicar una discriminación por razón de sexo si la asociación ostenta una posición dominante en el campo económico, cultural, social o profesional lo que conllevaría un quebranto de las mujeres en dichos ámbitos.

PALABRAS CLAVE: asociación, hermandad, no discriminación por razón de sexo.

ARTÍCULOS CLAVE: artículos 14 y 22 de la Constitución española.

RESOLUCIONES RELACIONADAS: STS de 23 de diciembre de 2021 y STS de 8 de febrero 2001.

★ Letrada de las Cortes Generales. <https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

ABSTRACT

In the judgment we are commenting on, the Second Chamber of the Constitutional Court upholds the appeal filed against the judgment of the Civil Chamber of the Supreme Court of December 23, 2021 by a woman who had been denied the possibility of joining a brotherhood because the incorporation of women was not provided for in its statutes.

The Constitutional Court considers that the Supreme Court's decision is contrary to the right to non-discrimination based on gender, article fourteen of the Constitution, and to the right of association, article 22 of the Constitution, considering that the prohibition is not due to any religious or moral reason and that, although a private association can freely choose the requirements of its members, this power cannot imply discrimination based on sex if the association holds a dominant position in the economic, cultural, social or professional field, which would lead to a breakdown of women in these areas.

KEYWORDS: *association, brotherhood, right to non discrimination based on sex.*

KEY ARTICLES: *articles 14 and 22 of the Spanish Constitution.*

RELATED DECISIONS: *STS of December 23, 2024 and STS of February 8, 2021.*

La sentencia que comentamos trae causa del recurso de amparo núm. 1128-2022 promovido por doña María Teresita Laborda Sanz contra la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 2021 que estimó el recurso de casación e infracción procesal contra la sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 22 de diciembre de 2020, confirmatoria de la sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 2 de Santa Cruz de Tenerife, de 11 de marzo de 2020, que había estimado la demanda formulada por la recurrente de declarar la nulidad del artículo 1 de los Estatutos de la Pontificia, Real y Venerable Esclavitud del Santísimo Cristo de la Laguna. El motivo de la declaración de nulidad era la consideración de la recurrente de que dicho artículo, al excluir a las mujeres como aspirantes a ser socias de la misma se vulneran los derechos de igualdad, no discriminación por razón de sexo y el derecho de asociación.

Como vemos, en primera instancia se estima la demanda al ponderar las dos dimensiones del derecho de asociación, la autoorganizativa y la vertiente *inter privados* y por tanto el derecho de los socios y aspirantes a serlo a no ser discriminados salvo que exista una justificación o base razonable y que vinculan, como luego hará el Tribunal Constitucional, a una posición dominante.

Con apoyo en la STS de 8 de febrero de 2001 entre otras, establecen que mientras las que no ostentan posición dominante no gozarían de límite alguno en su capacidad de discriminar, primando la autonomía organizativa, las que sí ostentan esa posición dominante están limitadas, consecuencia de su condición, por la singular pérdida de oportunidades económicas o sociales que supondría para las personas discriminadas.

El análisis del Juzgado de Primera Instancia pone el foco por un lado en lo que considera una inexistente tradición secular que pretende dar apoyatura a la negativa de asociación a las mujeres, puesto que originariamente la primitiva Cofradía del Santísimo Cristo de la Laguna estaba compuesta por hombres y mujeres y fue solo, al ser absorbida por la Venerable Esclavitud, cuando se constituye como una asociación reservada a los caballeros, negándose así por tanto esa tradición secular. Por otro lado, atiende el juzgador a los actos de culto realizados por la asociación entre los que se hayan actos centrales del Semana Santa como el tradicional Descendimiento del Santísimo Cristo de La Laguna y el besapiés en el Domingo de Ramos, y el acompañamiento de la imagen del Cristo de la Laguna en la procesión del Encuentro, así como los actos religiosos en la festividad del Cristo de la Laguna en el mes de septiembre.

El análisis de todas estos actos de culto y devocionales y el papel central que se le atribuye en el hecho religioso de la localidad llevan al juzgador a concluir que la Asociación Pontificia, Real y Venerable Esclavitud del Santísimo Cristo de la Laguna ostenta una posición dominante, pues todos los actos procesionales y de culto en torno a la imagen del Santísimo Cristo están organizados por la precitada asociación del municipio y ninguna otra asociación del municipio sobre la imagen en cuestión, puede organizar tales actos, ni cabe la articulación de una asociación alternativa sobre idénticos fines.

Adelantando lo que será el argumento discrepante de la sentencia que comentamos hemos de indicar que este razonamiento omite que la participación del pueblo en los actos de culto es abierta y que lo es con independencia de ser organizador del acto en sí. Así por ejemplo en toda procesión religiosa, el pueblo procesiona en último lugar y los fieles participan de los actos religiosos como el Descendimiento o el besamanos aunque no sean organizadores de los mismos pero cuya participación, como no puede ser de otro modo, es esencial, por ser en el seno de la Iglesia y por tanto por y para la comunidad de fieles.

La sentencia de primera instancia fue recurrida ante la Audiencia Provincial que desestimó el recurso y por idénticos motivos considera que debe suprimirse el genitivo «caballeros» del artículo 1 de los Estatutos al no considerar que exista una base razonable por lo que no puede ampararse en el derecho de autoorganización de la asociación.

Es entonces cuando la Esclavitud del Santísimo Cristo interpuso procesalmente recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que mediante sentencia núm. 925/20100, de 23 de diciembre desestimó el recurso por infracción procesal y confirmó la competencia de la jurisdicción civil frente a la eclesiástica pero estimó el recurso de casación al no considerarla una asociación dominante pues sus actividades son ajenas a toda connotación económica, profesional o laboral y las actividades tienen un inequívoco carácter religioso, amparado por tanto en la libertad religiosa (art. 16 CE) y que incluye el derecho de toda persona a practicar actos de culto y participar en las festivi-

dades religiosas en consonancia con los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y destacando asimismo que no se aprecia una situación de monopolio en cuanto a los actos de culto de la Semana Santa ni impedimentos canónicos para promover nuevas hermandades con iguales o similares fines espirituales y religiosos y con composición mixta.

En ese punto, la recurrente, considerando vulnerado los artículos 14 y 22 de la Constitución, el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo y el derecho de asociación, recurre ante el Tribunal Constitucional alegando entre otras cosas el desarrollo que del artículo 14 de la Constitución española realiza la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que prohíbe la discriminación de la mujer en cualesquier ámbito.

En sus alegaciones rebate que esa desigualdad pueda justificarse en la tradición y afirma la posición dominante de la Esclavitud.

La representación procesal del Obispado de Tenerife presentó alegaciones, destacando que al encontrarnos ante una asociación con fines exclusivamente religiosos, lo fundamental es lo relativo al culto, siendo lo cultural accesorio y por tanto el Estado ha de mantenerse neutral y respetar el ámbito de libertad para la autoorganización de la asociación sin más limitaciones que el orden público y que siendo una asociación pública de fieles, la Iglesia permite las asociaciones mixtas pero también reconoce el derecho de los fieles a vivir su espiritualidad de manera diferenciada, lo que no supone una exclusión del culto además, de que no tiene la exclusividad de culto o adoración a una determinada advocación a Cristo crucificado.

La Esclavitud en sus alegaciones pone de manifiesto que la admisión de mujeres como socias ya se había iniciado pero al haberse interpuesto el recurso el tema quedó suspendido, por considerar que el recurso en vía judicial dinamitaba el diálogo en el seno de la asamblea de socios.

Diferencia en sus alegaciones entre lo cultural y lo cultural y sus actos son por tanto de fin religioso y no cultural, negando su posición dominante en la Semana Santa pues lo que tiene no es otra cosa que un recorrido procesional propio.

No resulta irrelevante indicar que sus fines no son promover la fe y el culto al Cristo de la Laguna como escultura sino como manifestación de Dios, y estos no son fines exclusivos sino compartidos por todos los fieles.

Asimismo rebaten el hecho de que la entidad esté habitualmente subvencionada con fondos públicos y destacan que lo que tuvo lugar fue la aprobación de un Plan Director de Rehabilitación del Santuario del Cristo, es decir una subvención para un proyecto de restauración de bienes inmuebles con valores históricos, no para fines propios de la Hermandad. Resultando que la Hermandad es propietaria de bienes muebles e inmuebles con un legado histórico, la decisión judicial tendría irremediamente consecuencias patrimoniales.

El Ministerio Fiscal alega que analizados los Estatutos de la Esclavitud se produce una exclusión en bloque de una parte de los fieles que estarían

dispuestos a cumplirlos exclusivamente por razón de sexo, lo que supone un caso de clara discriminación directa por parte de la Hermandad que no encuentra justificación en la tradición, añadiendo que quizás el término «caballero» se refiera al estatus social y no al género, y resultando indudable que en ese aspecto vinculado al estatus o condición de los miembros, la Hermandad fue adaptándose a la realidad social, cuestión esta que no hizo en relación a la exclusión de las mujeres que sigue perpetuando.

A juicio del Ministerio Fiscal existe una posición de dominio excluyente en su ámbito de actuación que limita las facultades de autoorganización que le corresponden a la asociación y que la decisión de no admitir a las mujeres carece por tanto de toda base razonable.

El Tribunal recuerda la consolidada doctrina sobre el derecho fundamental de asociación regulado en el artículo 22 de la CE y desarrollado en la Ley Orgánica 1/2022, de 22 de marzo, que se sintetiza en los siguientes puntos:

«1) La libertad de creación de asociaciones y de adscripción de las ya creadas.

2) La libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas.

3) La libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas.

4) Una dimensión *inter privatos* que garantiza un haz de facultades a los asociados considerados individualmente frente a las asociaciones a las que pertenezcan o los particulares respecto de las asociaciones a las cuales pretendan incorporarse».

El contenido del derecho fundamental no tiene carácter absoluto sino que ha de modularse y una asociación que, aun siendo privada, ostentase de hecho o de derecho una posición dominante no estaría amparada por la potestad de autoorganización.

La libertad religiosa está intrínsecamente unida a la autonomía de la que gozan las asociaciones religiosas, protegida por el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos pero una restricción a los derechos y libertades fundamentales del otro solo podría justificarse en la autonomía religiosa cuando se demuestre que el riesgo alegado es probable y serio sin que pueda alegarse de manera abusiva o suficientemente motivada o arbitraria.

En el caso que nos ocupa la imposibilidad de asociarse de la recurrente deriva de los Estatutos de la Esclavitud que como hemos visto lo prohíbe expresamente.

El Tribunal analiza en primer lugar si la negativa a asociarse para las mujeres está amparada en la libertad religiosa y a su juicio no es así pues ni la Esclavitud ni el Obispado de Tenerife han puesto de manifiesto que la prohibición de las mujeres para formar parte de la Hermandad obedezca a un fin religioso, más allá de insistir en que los fines de la asociación son religiosos y que no puede por tanto justificarse una restricción al derecho fundamental de no discriminación por razón de sexo al no poder alegarse ni existir mo-

tivos atinentes a la ética ni a la organización religiosa pues el demandado, la Esclavitud, tenía incluso ya este debate en el seno de la Hermandad.

Analiza en segundo lugar la facultad de autoorganización. La sentencia recurrida en amparo no ha apreciado una posición de dominio de la Esclavitud al considerar que los suyos son actos de culto religioso y ajenos a toda connotación económica, profesional o laboral pero considera el más alto Tribunal que el hecho de que sean actos de culto no excluye que puedan también tener una proyección social o cultural.

Así analizando la participación de la Esclavitud en los actos devocionales de Semana Santa y en las Fiestas Mayores del mes de septiembre en honor al Santísimo Cristo en San Cristóbal de la Laguna considera, que la posición es dominante y excluyente del resto de asociaciones, atribuyendo un factor cultural, social e histórico a esos actos de culto a tenor de las subvenciones y ayudas públicas que la Esclavitud ha recibido para la rehabilitación de la imagen que se venera.

Por todo ello, el Tribunal considera que la recurrente no tiene la posibilidad de ejercer esa misma actividad de culto en otra Hermandad o cofradía y estima el recurso, declarando la vulneración del derecho a la no discriminación por razón de género (art. 14 CE) y del derecho de asociación (art. 22 CE) y la nulidad de la sentencia del Tribunal Supremo núm. 925/2021, de 23 de diciembre de 2021.

La sentencia que como es de imaginar ha despertado interés mediático y tiene un alto impacto en la comunidad religiosa de La Laguna, corrige la sentencia del Tribunal Supremo y lo hace a mi juicio sin un profundo razonamiento sobre la condición de asociación dominante de la Esclavitud, limitándose a exponer la jurisprudencia existente. Disponer de un recorrido procesional propio o tener participación central, fruto de la tradición, en los actos devocionales de la Semana Santa de la localidad por mucho impacto que estos puedan tener tanto desde el punto de vista devocional como por la dimensión cultural de los mismos, no puede determinar por ello que la Hermandad tenga una posición dominante. La participación en todos estos actos es abierta, los fieles son una parte esencial de los mismos. Es cierto que la condición de socio puede llevar aparejados derechos tales como el de portar la imagen durante del recorrido o a participar en la organización de los actos pero sin que sea excluyente para el resto de fieles. Tampoco parece justificado que la percepción de una subvención para la rehabilitación de la imagen del Cristo lleve aparejada la condición del perceptor de asociación con una posición dominante sino que lo que hace es reconocer el valor artístico o patrimonial de la imagen de la que son titulares y que existe un interés público en su mantenimiento.

A mi juicio no se ha introducido certezas respecto a qué concreta situación para otras hermandades análogas en el territorio español puedan ser determinantes de la atribución de la condición de asociación con una posición dominante, y en su caso el efecto llamada que pudiera existir para

que en aquellas que la condición de socio o hermano estuviese reservada a un único sexo, se procediera a reclamar por aquellos que están excluidos de los requisitos para ser socios.

Por otro lado, es de reseñar que la utilización del término caballero, unido a la exposición de los orígenes de la Hermandad y su antigüedad evoca a unos tiempos donde efectivamente la utilización de los vocablos como damas o caballeros tenían como intención principal referirse al estatus y no al género de la persona por ello, superado el debate sobre la proveniencia social de aspirante a socio, sin hacer distinción por razón de categoría profesional o renta, como es obvio que resultaría poco presentable en la actualidad teniendo en cuenta de modo especial los fines religiosos y devocionales y por lo tanto de servicio de la asociación de fieles, nos lleva a pesar que la lógica superación de ese debate y la interpretación favorable a la mayor participación de fieles varones en la asociación, pudiera conllevar en cierto modo un reproche a no haber evolucionado de igual manera los estatutos pero en el sentido que solicitaba la recurrente, sobre todo admitiendo que este era un debate que se había ya iniciado en el seno de la Hermandad y que consecuencia de la presentación del primero de los recursos deciden abandonar a la espera de una resolución judicial, que ahora obliga a la inclusión de las mujeres y que bien podría haberse hecho desde el seno de la asociación, respetando la postestad de autoorganización y por tanto dejando sin efecto el actual recurso por pérdida de objeto.

La sentencia tiene dos votos particulares, uno concurrente y otro discrepante.

El voto particular concurrente de la magistrada Inmaculada Montalbán considera que debería de haberse tenido en cuenta el principio de transversalidad de la igualdad de género desarrollado a través de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que en el artículo 4 eleva la igualdad de trato entre ambos sexos a principio informador del ordenamiento jurídico, razón que para la magistrada es fundamental para la estimación del recurso aunque no se recogió en su argumentación y es que los Estatutos de la Esclavitud cuando en el artículo 1 limitan a los caballeros la posibilidad de asociarse vulneran el mínimo normativo antidiscriminatorio.

El voto discrepante es presentado por los magistrados Saéz Valcárcel y Arnaldo Alcubilla alegando que no se ha matizado la doctrina constitucional sino que se expone la existente, perdiéndose así la oportunidad de delimitar el concepto de posición dominante.

De igual modo disiente con la aplicación del criterio, coincidiendo con el Tribunal Supremo, al no apreciar una situación de monopolio ni impedimento canónico para promover las constitución de nuevas hermandades.

Las subvenciones indican, no las recibe la asociación para la realización de actos religiosos, sino para una circunstancia como es la rehabilitación de un bien de interés cultural, la imagen del Cristo del cual la Hermandad es propietaria.

Destacan la significativa ausencia de la ponderación del daño supuestamente sufrido, para los magistrados firmantes del voto discrepante inexistente, dado que puede participar libremente en los actos de culto, y la injerencia en el derecho de asociación que viene a consagrar así un supuesto derecho de los particulares a incorporarse a la asociación de su elección si esta ostentase una posición dominante, no resulta admisible.

V

**CRÓNICA DE ACTIVIDAD
PARLAMENTARIA**
PARLIAMENTARY ACTIVITY
REPORT

La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2024 (XIII Legislatura)

Parliamentary Activity from January to June 2024 (XIII Legislature)

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.—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 segundo período de sesiones la XIII Legislatura, que comprende los meses de enero a junio de 2024.

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 segundo período de sesiones se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de Diputado:

* Jefe 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. Héctor Tejero Franco**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, 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 19 de enero de 2024 (BOAM 35, de 31 de enero de 2024), y fue sustituido por la **Ilma. Sra. D.^a María Luisa Escalante Miragaya**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 1 de febrero de 2024 (BOAM 37, de 8 de febrero de 2024).

El **Ilmo. Sr. D. José Enrique Núñez Guijarro**, 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 25 de enero de 2024 (BOAM 36, de 1 de febrero de 2024), y fue sustituido, previa renuncia anticipada de D. Álvaro María Petit Zarzalejos, por la **Ilma. Sra. D.^a María Mercedes López Moreno**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 1 de febrero de 2024 (BOAM 37, de 8 de febrero de 2024).

El **Ilmo. Sr. D. José Ruiz Bartolomé**, del Grupo Parlamentario Vox en Madrid, 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 25 de enero de 2024 (BOAM 36, de 1 de febrero de 2024), y fue sustituido, previa renuncia anticipada de D. Pablo Gutiérrez de Cabiedes Hidalgo de Caviedes, por el **Ilmo. Sr. D. Javier Pérez Gallardo**, del Grupo Parlamentario Vox en Madrid, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 8 de febrero de 2024 (BOAM 38, de 15 de febrero de 2024).

La **Ilma. Sra. D.^a Manuela Villa Acosta**, del Grupo Parlamentario Socialista, 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 12 de febrero de 2024 (BOAM 39, de 22 de febrero de 2024), y fue sustituido por el **Ilmo. Sr. D. Marcos Herrero Verdugo**, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 22 de febrero de 2024 (BOAM 40, de 29 de febrero de 2024).

La **Ilma. Sra. D.^a Jazmín Beirak Ulanosky**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, 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 25 de marzo de 2024 (BOAM 45, de 4 de abril de 2024), y fue sustituida por el **Ilmo. Sr. D. Samuel Escudero León**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 4 de abril de 2024 (BOAM 46, de 11 de abril de 2024).

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

A continuación se reseñan las fechas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	01/02/2024	120	1/2024
	2	08/02/2024	132	2/2024
	3	15/02/2024	141	3/2024
	4	22/02/2024	152	4/2024
	Total sesiones de febrero de 2024 4			
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	07/03/2024	162	5/2024
	2	14/03/2024	171	6/2024
	3	21/03/2024	182	7/2024
	Total sesiones de marzo de 2024..... 3			
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	04/04/2024	194	8/2024
	2	11/04/2024	203	9/2024
	3	18/04/2024	214	10/2024
	4	30/04/2024	217	11/2024
	Total sesiones de abril de 2024 4			
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	09/05/2024	227	12/2024
	2	16/05/2024	234	13/2024
	3	23/05/2024	246	14/2024
	Total sesiones de mayo de 2024 3			
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	06/06/2024	257	15/2024
	2	13/06/2024	266	16/2024
	3	20/06/2024	277	17/2024
	Total sesiones de junio de 2024 3			
Total sesiones de enero a junio de 2024 17				

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

Las sesiones celebradas por la Comisiones de la Asamblea de Madrid en el presente período han sido las que se enumeran a continuación:

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

3.2.1.1. Constitución 10 de julio de 2023 (D. SS. número 3)

3.2.1.2. Composición (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición de enero a junio de 2024:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	Designación de D. Francisco Galeote Perea como Portavoz y de D.ª Mercedes Zarzalejo Carbajo como Portavoz Adjunta		-	BOAM 37, de 08/02/2024

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	13/02/2024	s/n.º
	Total sesiones mes de febrero de 2024..... 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/03/2024	s/n.º
	Total sesiones mes de marzo de 2024..... 1		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/04/2024	s/n.º
	Total sesiones mes de abril de 2024..... 1		

Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/05/2024	s/n.º
	Total sesiones mes de mayo de 2024 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/06/2024	s/n.º
	Total sesiones mes de junio de 2024 1		
Total sesiones de enero a junio de 20245			

3.2.2. *Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local*

3.2.2.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 4)

3.2.2.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición de enero a junio de 2024:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	Designación de D. José Luis García Sánchez como Portavoz		-	BOAM 35, de 31/01/2024
GPMM	Nueva composición en la Comisión: Portavoz: D. Hugo Martínez Abarca Portavoz Adjunto: D. Pablo Gómez Perpinyá Vocal: D.ª M.ª Luisa Escalante Miragaya		-	BOAM 37, de 08/02/2024

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local

Sesiones de las Comisiones

**COMISIÓN DE PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/02/2024	125
	2	19/02/2024	146
	Total sesiones mes de febrero de 2024 2		

Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/03/2024	155
	2	18/03/2024	176
	Total sesiones mes de marzo de 2024..... 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/04/2024	187
	2	15/04/2024	208
	Total sesiones mes de abril de 2024 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/05/2024	220
	2	20/05/2024	239
	Total sesiones mes de mayo de 2024 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/06/2024	251
	2	17/06/2024	271
	Total sesiones mes de junio de 2024 2		
Total sesiones de enero a junio de 2024 10			

3.2.3. Comisión de Economía y Empleo

3.2.3.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 5)

3.2.3.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición de enero a junio de 2024:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPV	Designación como Portavoz de D.ª M.ª Belén González Moreno		-	BOAM 38, de 15/02/2024

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Economía y Empleo

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE ECONOMÍA Y EMPLEO

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/02/2024	122
	2	16/02/2024	143
	Total sesiones mes de febrero 2024 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/03/2024	164
	2	22/03/2024	184
	Total sesiones mes de marzo 2024 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/04/2024	196
	2	19/04/2024	216
	Total sesiones mes de abril 2024 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/05/2024	229
	2	24/05/2024	248
	Total sesiones mes de mayo 2024 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/06/2024	259
	2	21/06/2024	279
	Total sesiones mes de junio 2024 2		
Total sesiones de enero a junio 2024 10			

3.2.4. Comisión de Presupuestos y Hacienda

3.2.4.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 15)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2024:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	Designación de D. Ángel Francisco Alonso Bernal como Portavoz y de D.ª Ainhoa García Jabonero como Portavoz Adjunta		-	BOAM 37, de 08/02/2024

3.2.4.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos y Hacienda

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS Y HACIENDA

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/02/2024	130
	2	21/02/2024	150
	Total sesiones mes de febrero 2024 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/03/2024	160
	2	20/03/2024	180
	Total sesiones mes de marzo 2024 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/04/2024	192
	2	17/04/2024	212
	Total sesiones mes de abril 2024 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/05/2024	225
	2	22/05/2024	244
	Total sesiones mes de mayo 2024..... 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/06/2024	255
	2	19/06/2024	275
	Total sesiones mes de junio 2024..... 2		
Total sesiones de enero a junio 2024 10			

3.2.5. Comisión de Digitalización

3.2.5.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 6)

3.2.5.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2024:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D.ª Tatiana Jiménez Liébana	D. Santiago Rivero Cruz, designado Portavoz Adjunto	-	BOAM 35, de 31/01/2024
GPMM	Nueva composición del Grupo: Portavoz: D. Pablo Gómez Perpinyá Portavoz Adjunta: D.ª Alicia Torija López Vocal: D.ª Jimena González Gómez		-	BOAM 37, de 08/02/2024
GPMM	Elección de D.ª Jimena González Gómez como Vicepresidenta		20/02/2024	BOAM 40, de 29/02/2024, D. SS. 148
GPV	Designación de D. Javier Pérez Gallardo como Portavoz		-	BOAM 38, de 15/02/2024
GPMM	D.ª Alicia Torija López	D. Samuel Escudero León	-	BOAM 46, de 11/04/2024
GPMM	Elección de D. Samuel Escudero León como Vicepresidente		16/04/2024	BOAM 49, de 30/04/2024

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Digitalización

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE DIGITALIZACIÓN

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/02/2024	127
	2	20/02/2024	152
	Total sesiones mes de febrero 2024 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/03/2024	157
	2	19/03/2024	178
	Total sesiones mes de marzo 2024 2		

Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/04/2024	189
	2	16/04/2024	210
	Total sesiones mes de abril 2024..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/05/2024	222
	2	21/05/2024	241
	Total sesiones mes de mayo 2024..... 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	18/06/2024	273
	Total sesiones mes de junio 2024..... 1		
Total sesiones de enero a junio 2024 9			

3.2.6. Comisión de Educación, Ciencia y Universidades

3.2.6.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 7)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2024:

Grupo	Baja	Alta	Fecha	Publicación
GPS	D.ª M.ª Mar Espinar Mesa-Moles	D. Horacio Díaz Contreras, designado Portavoz Adjunto	–	BOAM 35, de 31/01/2024
GPP	–	D.ª Elisa Vigil González	–	BOAM 37, de 08/02/2024
GPMM	Nueva composición del Grupo: Portavoz: D. Antonio Sánchez Domínguez Portavoz Adjunta: D.ª M.ª Pastor Valdés Vocal: D.ª Alicia Torija López		–	BOAM 37, de 08/02/2024

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Educación, Ciencia y Universidades

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/02/2024	126
	2	20/02/2024	147
	Total sesiones mes de febrero 2024 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/03/2024	156
	2	19/03/2024	177
	Total sesiones mes de marzo 2024 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/04/2024	188
	2	16/04/2024	209
	Total sesiones mes de abril 2024 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/05/2024	221
	2	21/05/2024	240
	Total sesiones mes de mayo 2024 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/06/2024	252
	2	18/06/2024	272
	Total sesiones mes de junio 2024 2		
Total sesiones de enero a junio de 2024 10			

3.2.7. Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

3.2.7.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 8)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2024:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	-	D.ª Isabel Sofía Cardóniga Varela	-	BOAM 35, de 31/01/2024
GPS	Designación de D. Rafael Martínez Pérez como Portavoz Adjunto		-	BOAM 35, de 31/01/2024
GPS	Elección de D.ª Isabel Sofía Cadórnicka Varela como Vicepresidenta		02/02/2024	BOAM 38, de 15/02/2024, D. SS. 121
GPM	Nueva composición del Grupo: Portavoz: D.ª M.ª Acín Carrera Portavoz Adjunto: D. Jorge Moruno Danzi Vocal: D.ª M.ª Luisa Escalante Miragaya		-	BOAM 37, de 08/02/2024
GPV	Designación de D. Mariano Calabuig Martínez como Portavoz		-	BOAM 38, de 15/02/2024
GPP	D.ª Sandra Samboal Ugena	D.ª Paula de las Heras Tundidor	-	BOAM 52, de 23/05/2024

3.2.7.3. Sesiones de la Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE VIVIENDA, TRANSPORTES E
INFRAESTRUCTURAS

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/02/2024	121
	2	16/02/2024	142
	Total sesiones mes de febrero 2024 2		

Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/03/2024	163
	2	22/03/2024	183
	Total sesiones mes de marzo 2024 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/04/2024	195
	2	19/04/2024	215
	Total sesiones mes de abril 2024..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/06/2024	258
	2	24/05/2024	247
	Total sesiones mes de mayo 2024..... 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/06/2024	258
	2	21/06/2024	278
	Total sesiones mes de junio 2024..... 2		
Total sesiones de enero a junio de 2024..... 10			

3.2.8. Comisión de Sanidad

3.2.8.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 9)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2024:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Ángel Francisco Alonso Bernal	D.ª Susana Pérez Quislant	-	BOAM 37, de 08/02/2024
GPP	Elección de Mónica García Molina como Secretaria		05/02/2024	BOAM 38, de 15/02/2024, D. SS. 124
GPP	Elección de D.ª Susana Pérez Quislant como presidenta		03/06/2024	BOAM 56, de 17/06/2024 D. SS. 250

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE SANIDAD

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/02/2024	124
	2	19/02/2024	145
	Total sesiones mes de febrero 2024 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/03/2024	154
	2	18/03/2024	175
	Total sesiones mes de marzo 2024 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/04/2024	186
	2	15/04/2024	207
	Total sesiones mes de abril 2024..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/05/2024	219
	2	20/05/2024	238
	Total sesiones mes de mayo 2024..... 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/06/2024	250
	2	17/06/2024	270
	Total sesiones mes de junio 2024..... 2		
Total sesiones de enero a junio de 2024..... 10			

3.2.9. Comisión de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

3.2.9.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 10)

3.2.9.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	Nueva composición del Grupo: Portavoz: D. Alejandro Sánchez Pérez Portavoz Adjunta: D.ª Alodia Pérez Muñoz Vocal: D. Juan Ignacio Varela-Portas de Orduña		-	BOAM 37, de 08/02/2024
GPM	Elección de D. Juan Ignacio Varela-Portas de Orduña como Vicepresidente		06/02/2024	BOAM 47, de 06/02/2024 D. SS. 128
GPS		D. José Luis García Sánchez, designado Portavoz Adjunto	-	BOAM 38, de 15/02/2024

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE,
AGRICULTURA E INTERIOR

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/02/2024	128
	2	20/02/2024	149
	Total sesiones mes de febrero 2024 2		

Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/03/2024	158
	2	19/03/2024	179
	Total sesiones mes de marzo 2024 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/04/2024	190
	2	16/04/2024	211
	Total sesiones mes de abril 2024..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/05/2024	223
	2	21/05/2024	242
	Total sesiones mes de mayo 2024..... 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/06/2024	253
	2	18/06/2024	274
	Total sesiones mes de junio 2024..... 2		
Total sesiones de enero a junio 2024 10			

3.2.10. Comisión de Familia y Asuntos Sociales

3.2.10.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 11)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Gustavo Alain Eustache Sotelvo	D.ª M.ª Mercedes López Moreno	-	BOAM 37, de 08/02/2024

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Familia y Asuntos Sociales

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE FAMILIA Y ASUNTOS SOCIALES

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/02/2024	123
	2	19/02/2024	144
	Total sesiones mes de febrero 2024 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/03/2024	153
	2	18/03/2024	174
	Total sesiones mes de marzo 2024 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/04/2024	185
	2	15/04/2024	206
	Total sesiones mes de abril 2024 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/05/2024	218
	2	20/05/2024	237
	Total sesiones mes de mayo 2024 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/06/2024	249
	2	17/06/2024	269
	Total sesiones mes de junio 2024 2		
Total sesiones enero a junio 2024 10			

3.2.11. *Comisión de Turismo y Deporte*

3.2.11.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 12)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. Javier Guardiola Arévalo	D.ª Raquel Barahona Noriega	-	BOAM 35, de 31/01/2024
GPS	Elección de D.ª Raquel Barahona Noriega como Vicepresidenta		07/02/2024	BOAM 39, de 22/02/2024, D. SS. 131
GPS	Elección de D.ª M.ª Mar Espinar Mesa-Moles		06/03/2024	BOAM 43, de 21/03/2024 D. SS. 161
GPS	Designación de D.ª Raquel Barahona Noriega como Portavoz y de D.ª M.ª Mar Espinar Mesa-Moles como Portavoz Adjunta		-	BOAM 41, de 07/03/2024
GPS	-	D. Marcos Herrero Verdugo, designado Portavoz Adjunto	-	BOAM 42, de 14/03/2024

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Turismo y Deporte

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE TURISMO Y DEPORTE

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/02/2024	131
	2	14/02/2024	140
	Total sesiones mes de febrero 2024 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/03/2024	161
	2	13/03/2024	170
	Total sesiones mes de marzo 2024 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/04/2024	193
	2	10/04/2024	202
	Total sesiones mes de abril 2024 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/05/2024	226
	Total sesiones mes de mayo 2024 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/06/2024	256
	2	12/06/2024	265
	Total sesiones mes de junio 2024 2		
Total sesiones de enero a junio 2024 9			

3.2.12. *Comisión de Cultura*

3.2.12.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 13)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	-	D.ª Raquel Barahona Noriega	-	BOAM 35, de 31/01/2024
GPS	Elección de D.ª Raquel Barahona Noriega como Vicepresidenta		09/02/2024	BOAM 38, de 15/02/2024 D. SS. 129
GPS	Elección de D. Daniel Rubio Caballero como Vicepresidente		06/03/2024	BOAM 43, de 21/03/2024 D. SS. 159
GPS	-	D. Daniel Rubio Caballero	-	BOAM 41, de 07/03/2024
GPS	Designación de D.ª M.ª Mar Espinar Mesa-Moles como Portavoz y de D.ª Raquel Barahona Noriega como Portavoz Adjunta		-	BOAM 41, de 07/03/2024
GPMM	Nueva composición del Grupo: Poravoz: D.ª M.ª Luisa Escalante Miragaya Portavoz Adjunta: D.ª Alicia Torija López Vocal: D.ª Diana Carol Paredes Choquehuanca		-	BOAM 46, de 11/04/2024

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Cultura

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE CULTURA

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/02/2024	129
	2	21/02/2024	151
	Total sesiones mes de febrero 2024 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/03/2024	159
	2	20/03/2024	181
	Total sesiones mes de marzo 2024 2		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/04/2024	191
	2	17/04/2024	213
	Total sesiones mes de abril 2024..... 2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/05/2024	224
	2	22/05/2024	245
	Total sesiones mes de mayo 2024..... 2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/06/2024	254
	2	19/06/2024	276
	Total sesiones mes de junio 2024..... 2		
Total sesiones de enero a junio 2024 10			

3.2.13. Comisión de Mujer

3.2.13.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 14)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D.ª Susana Pérez Quislant D.ª Mónica García Molina	D.ª Mercedes López Moreno	-	BOAM 37, de 08/02/2024
GPP	Elección de D.ª Mercedes López Moreno como Secretaria		09/02/2024	BOAM 39, de 22/02/2024 D. SS. 134

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MUJER

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/02/2024	134
	Total sesiones mes de febrero 2024 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	15/03/2024	173
	Total sesiones mes de marzo 2024 1		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/04/2024	205
	Total sesiones mes de abril 2024..... 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	17/05/2024	236
	Total sesiones mes de mayo 2024..... 1		

Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/06/2024	268
	Total sesiones mes de junio 2024..... 1		
Total sesiones de enero a junio 20245			

3.2.14. Comisión de Juventud

3.2.14.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 16)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	Nueva composición del Grupo: Portavoz: D.ª Beatriz Borrás Vergel Portavoz Adjunta: D.ª Loreto Arenillas Gómez Vocal: D. Samuel Escudero León		-	BOAM 46, de 11/04/2024

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE DE LA COMISIÓN DE JUVENTUD

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/02/2024	136
	Total sesiones mes de febrero 2024		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/03/2024	166
	Total sesiones mes de marzo 2024		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/04/2024	198
	Total sesiones mes de abril 2024		

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Mayo	1	13/05/2024	231
	Total sesiones mes de mayo 2024.....		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Junio	1	10/06/2024	261
	Total sesiones mes de junio 2024.....		
	Total sesiones de enero a junio 2024		

3.2.15. *Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad*

3.2.15.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 17)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. Carlos González Maestre	D.ª M.ª Mercedes López Moreno	-	BOAM 37, de 08/02/2024
GPMM	Nueva composición del Grupo: Portavoz: D. Diego Figuera Álvarez Portavoz Adjunto: D. Alejandro Sánchez Pérez Vocal: D. Emilio Delgado Orgaz		-	BOAM 46, de 11/04/2024

3.2.15.3. Sesiones de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS INTEGRALES DE LA DISCAPACIDAD

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/02/2024	138
	Total sesiones mes de febrero 2024 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/03/2024	168
	Total sesiones mes de marzo 2024 1		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/04/2024	200
	Total sesiones mes de abril 2022 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/05/2024	233
	Total sesiones mes de noviembre 2024 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/06/2024	263
	Total sesiones mes de junio 2024..... 1		
Total sesiones de enero a junio 2024 5			

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.16. Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

3.2.16.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 18)

3.2.16.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	Elección de D. Álvaro Ballarín Valcárcel como Secretario		12/02/2024	BOAM 39, de 22/02/2024 D. SS. 135
GPMM	Nueva composición del Grupo: Portavoz: D. Santiago Eduardo Gutiérrez Benito Portavoz Adjunta: D.ª Jazmín Beirak Ulanosky Vocal: D. Alberto Oliver Gómez de la Vega		-	BOAM 37, de 08/02/2024
GPV	Renuncia de D.ª Ana M.ª Cuartero Lorenzo como presidenta		-	BOAM 41, de 07/03/2024
GPS	D.ª Cristina González Álvarez	D. Marcos Herrero Verdugo	-	BOAM 42, de 14/03/2024
GPMM	D.ª Jazmín Beirak Ulanosky	D. Pablo José Padilla Estrada, designado Portavoz Adjunto	-	BOAM 46, de 11/04/2024

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/02/2024	135
	Total sesiones mes de febrero 2024..... 1		

Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/03/2024	165
	Total sesiones mes de marzo 2024..... 1		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/04/2024	197
	Total sesiones mes de abril 2024..... 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/05/2024	230
	Total sesiones mes de mayo 2024 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/06/2024	260
	Total sesiones mes de junio 2024 1		
Total sesiones de enero a junio de 2024 5			

3.2.17. Comisión de Radio Televisión Madrid

3.2.17.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 19)

3.2.17.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. José Luis García Sánchez D.ª Isabel Sofía Cadórniga Varela	D.ª Marta Bernardo Llorente, designada Portavoz Adjunta D. Rafael Martínez Pérez	-	BOAM 35, de 31/01/2024
GPP	D. Rafael Núñez Huesca	D.ª Sandra Samboal Ugena	-	BOAM 37, de 08/02/2024

GPP	Elección de D. Jonathan Parry Lafont como Presidente D. Rafael Martínez Pérez como Vicepresidente D.ª Sandra Samboal Ugena como Secretaria	13/02/2024	BOAM 39, de 08/02/2024 D. SS. 137
GPM	Nueva composición del Grupo: Portavoz: D. Pablo Padilla Estrada Portavoz Adjunto: D. Hugo Martínez Abarca Vocal; D. Antonio Sánchez Domínguez	-	BOAM 46, de 11/04/2024

3.2.17.3. Sesiones de la Comisión de Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE RADIO TELEVISIÓN MADRID

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/02/2024	137
	Total sesiones mes de febrero 2024..... 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/03/2024	167
	Total sesiones mes de marzo 2024 1		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/04/2024	199
	Total sesiones mes de abril 2024..... 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/05/2024	232
	Total sesiones mes de octubre 2024..... 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/06/2024	262
	2	21/06/2024	280
	3	21/06/2024	281
	Total sesiones mes de junio 2024..... 3		
Total sesiones de enero a junio de 20247			

3.2.18. Comisión de Participación

3.2.18.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 20)

3.2.18.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones producidas en la composición durante el período de sesiones:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. Agustín Vinagre Alcázar	D.ª Cristina González Álvarez	-	BOAM 42, de 14/03/2024

3.2.18.3. Sesiones de la Comisión de Participación

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN

Febrero	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/02/2024	133
	Total sesiones mes de febrero 2024..... 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	15/03/2024	172
	Total sesiones mes de marzo de 2024 1		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/04/2024	204
	Total sesiones mes de abril 2024..... 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	17/05/2024	235
	Total sesiones mes de mayo 2024 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/06/2024	267
	Total sesiones mes de junio 2024 1		
Total sesiones de enero a junio 2024..... 5			

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.19. *Comisión de Estudio para abordar el Uso de la Tecnología por parte de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid*

3.2.19.1. Constitución: 14 de febrero de 2024 (D. SS. número 139)

3.2.19.2. Composición: (BOAM número 37, de 08/02/2024)

Mesa de la Comisión:

- Presidencia: D. Ismael Sirio López Martín (GPP)
- Vicepresidencia: D.ª Raquel Barahona Noriega (GPS)
- Secretaría: D. Miguel Ángel Ruimayor Fernández (GPP)

Grupo Parlamentario Popular:

- Portavoz: D. Rafael Núñez Huesca
- Portavoz Adjunto: D. Miguel Ángel Rumayor Fernández
- D. Ismael Sirio López Martín

Grupo Parlamentario Más Madrid:

- Portavoz: D.ª Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer
- Portavoz Adjunta: D.ª Beatriz Borrás Vergel
- D.ª Marta Carmona Osorio

Grupo Parlamentario Socialista:

- Portavoz: D. Santiago José Rivero Cruz
- Portavoz Adjunta: D.ª Lorena Morales Porro
- D.ª Raquel Barahona Noriega

No se han producido modificaciones en la composición durante el período de sesiones.

3.2.19.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTUDIO PARA ABORDAR EL USO DE LA TECNOLOGÍA POR PARTE DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Febrero	1	14/02/2024	139
	Total sesiones mes de febrero 2024..... 1		

Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/03/2024	169
	Total sesiones mes de marzo 2024..... 1		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/04/2024	201
	Total sesiones mes de abril 2024 1		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	22/05/2024	243
	Total sesiones mes de mayo 2024 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/06/2024	264
	Total sesiones mes de junio 2024 1		
Total sesiones de enero a junio de 2024..... 5			

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. Designación de miembros: sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (D.SS. número 21)

3.3.2. Composición: (BOAM número 6, de 9 de julio de 2023)

Modificaciones en la composición durante el período de sesiones:

Miembros titulares:

A propuesta del G.P. Más Madrid (BOAM 42, de 14/03/2024)

Vicepresidencia Segunda: D.ª Esther Rodríguez Moreno
D.ª Manuela M.ª Bergerot Uncal
D. Emilio Delgado Orgaz
D. Pablo Gómez Perpinyà
D. Hugo Martínez Abarca
D. Jorge Moruno Danzi
D. Pablo José Padilla Estrada
D.ª M.ª Pastor Valdés
D.ª Alodia Pérez Muñoz

Miembros suplentes:

D.^a M.^a Acín Acera
D.^a Carla Delgado Gómez
D. Antonio Sánchez Domínguez
D.^a Marta Lozano Sabroso
D. Alejandro Sánchez Pérez
D.^a Beatriz Borrás Vergel
D.^a Alicia Torija López
D. Alberto Oliver Gómez de la Vega
D.^a Diana Carol Paredes Choquehuanca

Miembros titulares:***A propuesta del G.P. Socialista (BOAM 42, de 14/03/2024)***

Vicepresidencia Tercera: D. Diego Cruz Torrijos
D. Esteban Álvarez León
D.^a Marta Bernardo Llorente
D. Jesús Ángel Celada Pérez
D.^a M.^a Mar Espinar Mesa-Moles
D. Fernando Fernández Lara
D. Juan Lobato Gandarias
D.^a Leticia Lorenzo Brito

Miembros suplentes:

D. José Carmelo Cepeda García de León
D. Agustín Vinagre Alcázar
D.^a Cristina González Álvarez
D. Rafael Martínez Pérez
D.^a M.^a Tatiana Jiménez Liébana
D. Javier Guardiola Arévalo
D. Carlos Moreno Vinués
D. José Luis García Sánchez

A propuesta del G.P. Socialista (BOAM 58, de 27/06/2024) quedando el resto inalterados**Miembros titulares:**

D. Esteban Álvarez León
D. Diego Cruz Torrijos
D.^a Leticia Lorenzo Brito

Miembros suplentes:

D.^a Isabel Sofía Cadórniga Varela
D. Agustín Vinagre Alcázar
D. José Luis García Sánchez

Miembros titulares:***A propuesta del G.P. Popular (BOAM 57, de 24/06/2024)***

Presidencia: D. Enrique Matías Ossorio Crespo
Vicepresidencia Primera: D.^a Ana Belén Millán Arroyo
Secretaría Primera: D. Francisco Galeote Perea
Secretaría Tercera: D.^a Susana Pérez Quislañt
D.^a Rocío Albert López
D.^a M.^a Mar Blanco Garrido
D.^a Miriam Bravo Sánchez
D. Ignacio Catalá Martínez
D.^a Ana Dávila Ponce de León Municio
D.^a Isabel Díaz Ayuso
D. Carlos Díaz-Pache Gosende
D. Miguel Ángel García Martín
D.^a M.^a Yolanda Ibarrola de la Fuente
D. Miguel López-Valverde Argüeso
D.^a Paloma Martín Martín
D. José Virgilio Menéndez Medrano
D. Jesús Moreno García
D. Carlos Novillo Piris
D. Rafael Núñez Huesca
D. Jorge Rodrigo Domínguez
D. Enrique Ruiz Escudero
D. José Antonio Sánchez Serrano
D. Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino
D.^a Isabel Vega de la Vara
D.^a Elisa Adela Vigil González

Miembros suplentes:

D.^a Mirina Cortés Ortega
D. Daniel Portero de la Torre
D. José M.^a Arribas del Barrio
D. Carlos González Maestre
D.^a Juana Beatriz Pérez Abraham
D.^a Carlota Pasarón González
D. Tomás Pedro Burgos Beteta
D. Álvaro Ballarín Balcárcel
D. Nikolay Yordanov Atanasov
D.^a Esther Platero San Román
D.^a Paula Raquel de las Heras Tundidor
D. Pablo Posse Praderas
D. David Jonathan Parry Lafont
D. Pedro M.^a Corral Corral

D. Miguel Ángel Rumayor Fernández
D.^a Marta Marbán de Frutos
D. Luis M.^a Pelegrina López
D.^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez
D. Raúl Martín Galán
D.^a Sandra Samboal Ugena
D. Jonathan Alberto Arroyo Perea
D.^a Ana M.^a Gómez Rodríguez
D.^a Mónica Lavín Moreno-Torres
D.^a M.^a Mercedes Zarzalejo Carbajo
D. Gustavo Alaín Eustache Soteldo

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 13 de junio de 2023: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D. SS número 1)*

3.4.2. *Composición de la Mesa de la Asamblea*

No se han producido modificaciones en la composición de la Mesa de la Asamblea durante este período.

3.4.3. *Sesiones de la Mesa de la Asamblea*

Sesiones de la Mesa

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Enero (Diputación Permanente)	1	11/01/2024	1/2024
	2	23/01/2024	2/2024
	3	25/01/2024	3/2024
	4	25/01/2024	4/2024
	5	31/01/2024	5/2024
	Total sesiones mes de enero 2024		5

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02/02/2024	1/2024
	2	05/02/2024	2/2024
	3	09/02/2024	3/2024
	4	12/02/2024	4/2024
	5	16/02/2024	5/2024
	6	19/02/2024	6/2024
	7	21/02/2024	7/2024
	8	23/02/2024	8/2024
	9	26/02/2024	9/2024
	Total sesiones mes de febrero 2024 9		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/03/2024	10/2024
	2	04/03/2024	11/2024
	3	05/03/2024	12/2024
	4	08/03/2024	13/2024
	5	15/03/2024	14/2024
	6	22/03/2024	15/2024
	Total sesiones mes de marzo 2024..... 6		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/04/2024	16/2024
	2	02/04/2024	17/2024
	3	05/04/2024	18/2024
	4	10/04/2024	19/2024
	5	12/04/2024	20/2024
	6	16/04/2024	21/2024
	7	25/04/2024	22/2024
	Total sesiones mes de abril 2024 7		

Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	06/05/2024	23/2024
	2	08/05/2024	24/2024
	3	10/05/2024	25/2024
	4	14/05/2024	26/2024
	5	17/05/2024	27/2024
	6	20/05/2024	28/2024
	7	24/05/2024	29/2024
	8	27/05/2024	30/2024
	9	30/05/2024	31/2024
	10	31/05/2024	32/2024
	Total sesiones mes de mayo 2024..... 10		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/06/2024	33/2024
	2	05/06/2024	34/2024
	3	07/06/2024	35/2024
	4	11/06/2024	36/2024
	5	13/06/2024	37/2024
	6	14/06/2024	38/2024
	7	17/06/2024	39/2024
	8	20/06/2024	40/2024
	9	24/06/2024	41/2024
	10	28/06/2024	42/2024
	11	28/06/2024	43/2024
	Total sesiones mes de junio 2024..... 11		
Total sesiones de enero a junio 2024..... 44			

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Composición de la Junta de Portavoces

No se han producido comunicaciones por parte de los Grupos Parlamentarios de asistentes a las Juntas de Portavoces durante este período.

3.5.2. Sesiones de la Junta de Portavoces

Sesiones de la Junta de Portavoces

Enero	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	25/01/2024	1/2024
	2	29/01/2024	2/2024
	Total sesiones mes de enero 2024		
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	05/02/2024	3/2024
	2	12/02/2024	4/2024
	3	19/02/2024	5/2024
	4	23/02/2024	6/2024
	5	26/02/2024	7/2024
	Total sesiones mes de febrero 2023		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/03/2024	8/2024
	2	11/03/2024	9/2024
	3	18/03/2024	10/2024
	4	22/03/2024	11/2024
	Total sesiones mes de marzo 2024.....		

Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/04/2024	12/2024
	2	08/04/2024	13/2024
	3	15/04/2024	14/2024
	4	25/04/2024	15/2024
	5	29/04/2024	16/2024
	Total sesiones mes de abril 2024 5		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	06/05/2024	17/2024
	2	13/05/2024	18/2024
	3	20/05/2024	19/2024
	4	27/05/2024	20/2024
	Total sesiones mes de mayo 2024..... 4		
Junio	N.º de sesión	Fecha	Nº de Acta
	1	03/06/2024	21/2024
	2	10/06/2024	22/2024
	3	17/06/2024	23/2024
	Total sesiones mes de junio 2024..... 3		
Total sesiones de enero a junio 2024..... 23			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante este período de sesiones se han aprobado las siguientes leyes:

LEY 1/2024, de 17 de abril. **ORIGEN:** Proyecto de Ley 3/2023. **LEY** de Economía Circular de la Comunidad de Madrid. **BOAM** 47, de 19/04/2024, **BOCM** 97, de 24/04/2024, **BOE** 176, 22/07/2024.

LEY 2/2024, de 22 de abril. **ORIGEN:** Proyecto de Ley 1/2024. Ley por la que se regulan las distinciones honoríficas de la Comunidad de Madrid. **BOCM** 96, de 24/04/2024, **BOAM** 48, de 25/04/2024, **BOE** 176, 22/07/2024.

LEY 3/2024, de 28 de junio. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 2/2024. Ley de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida. **BOAM** 58 de 27/06/2024, **BOCM** 157, de 03/07/2024, **BOE** 176, 22/07/2024.

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 este período de sesiones, así como su estado de tramitación al finalizar el período de sesiones.

Initiativas	Presentadas		Pendientes		Tramitadas				Decaídas		No Admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	3		1		2				-		-	-	-
Proposiciones de Ley	7		4		1				2		-	-	-
Proposiciones no de Ley	Pleno: 206	Comisión: 116	138	Rechaz.: 17	Aprob.: 14	Rechaz.: 59	Aprob.: 2	Rechaz.: 19	3	83	-	12	
	Pleno: 73				Comisión: 19								
	92												
Interpelaciones	58		17		4				5		31	1 calificada como PE	-
Mociones	5		-		Aprobadas: -		Rechazadas: 5		-		-	-	-
Comparecencias	1086		Pleno: 86	Comisión: 314	Pleno: 11		Comisión: 112		Pleno: -	Comis.: 10	534	-	18
			400		124				10				
P. Orales en Pleno	3719		5		270				45		1279	1280	840
P. Orales en Comisión	4068		7		467				37		1683	1372	502
Preguntas Escritas	4188		49		3398				1		645	84 calificadas como PI	11
P. de Información	3487		43		2533				-		898	-	13
TOTAL	16949		664		6896				103		5153	2737	1396

Comunicaciones de Gobierno: 68

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	-	-	10	-	109	45	1	-	36	-	201
G.P. Socialista	-	-	83	4	1045	1294	1353	17	178	1112	5086
G.P. Más Madrid	-	5	168	-	1364	1937	2203	6	471	1179	7446
G.P. VOX en Madrid	-	-	65	1	1201	792	631	35	284	1196	4205
G.P. Socialista, Más Madrid	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	3
Iniciativa Legislativa Popular	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Gobierno	3	-	-	-	-	-	-	-	4	-	7
TOTAL	3	7	328	5	3719	4068	4188	58	1086	3487	16949

Comunicaciones del Gobierno: 68

5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se reseñan a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas y su estado de tramitación durante el tercer período de sesiones de la XI Legislatura, y que suman un total de 15073 iniciativas.

GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN

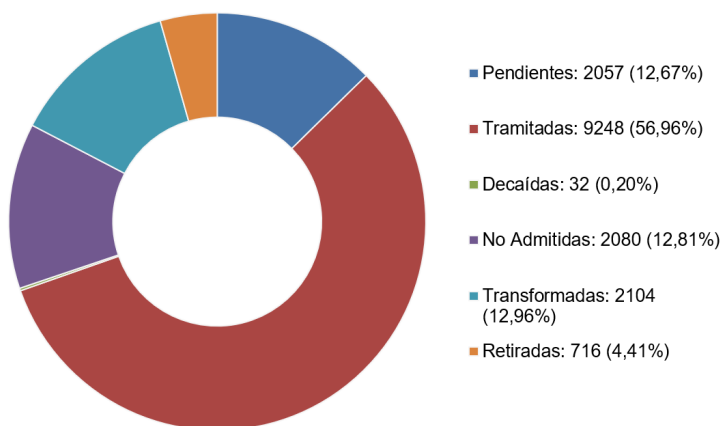
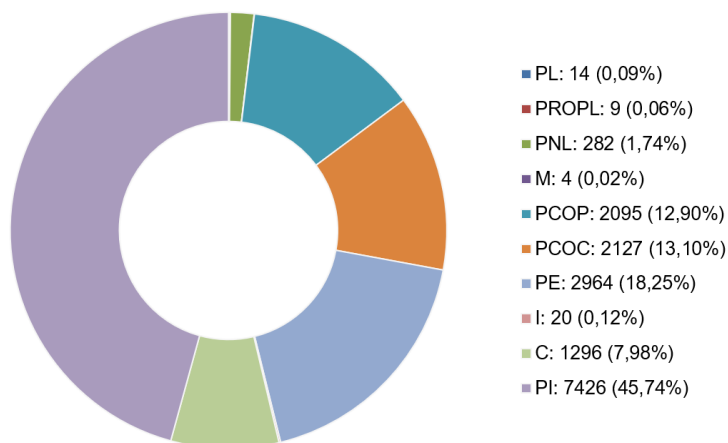


GRÁFICO PORCENTUAL POR TIPOS DE INICIATIVAS



VI

RECENSIONES BOOKS REVIEWS

Martínez Sanchís, José Ángel:
La autonomía de las personas con discapacidad.
Reflexiones en torno a la Ley 8/2021.
Ed. Kinnamon. Santa Cruz de
Tenerife, 2023, 196 pp.

Fecha de recepción: 25/10/2024

Fecha de aceptación: 04/11/2024

No es el primero de los libros escritos por el Notario José Ángel Martínez Sanchís, pero sí el primero en esta materia, tan rica en matices y tan necesitada de reflexión ponderada como es la discapacidad. Los anteriores de su autoría se centran en el régimen económico matrimonial, en la reforma hipotecaria que se acometió en 1998 o en la de propiedad horizontal. Son asimismo muy numerosos sus artículos en las revistas notariales (en los Anales de la Academia Matritense del Notariado o en los Anuarios de Derecho Civil y Notarial) sobre cuestiones tan variopintas como los problemas la seguridad jurídica, de la digitalización, el envejecimiento de la sociedad, el *favor debitoris*, la función notarial y el arbitraje, la autonomía de la voluntad en el derecho patrimonial, el acceso a la vivienda, los créditos participativos y la doble venta de inmuebles. A pesar del tan amplio elenco de temas descrito que ha abordado el jurista inquieto que es Martínez Sanchís, la discapacidad está presente en su obra desde hace tiempo y, en concreto, comenzó con los muy sugerentes prólogos a dos obras: *Contribuciones para una reforma de la discapacidad. Un análisis transversal del apoyo jurídico a la discapacidad*, cuya coordinación asumió Esther Muniz Espeda (2020); y *Reformas legislativas para el apoyo a las personas con discapacidad. Estudio sistemático de Ley 8/2021, de 2 de junio, al año de su entrada en vigor*, coordinado por Francisco Lledó Yagüe, María Pilar Ferrer Vanrell, María Ángeles Egusquinza Balmaseda y Francisco López Sino (2022). Además, Martínez Sanchís publicó en los Anales de la Academia Matritense del Notariado la conferencia que pronunció en la misma el propio año 2022 con el título de «Reflexiones sobre la reforma de la discapacidad», de la que en no poca medida es tributario el libro que ahora comentamos.

* Letrado de Cortes Generales y Catedrático de Derecho Constitucional. En la actualidad es Magistrado del Tribunal Constitucional. <https://orcid.org/0000-0002-9508-5304>

Así pues, el interés de Martínez Sanchís por el marco jurídico de las personas con discapacidad nace de una preocupación/ocupación que surge tiempo antes de la nueva Ley 8/2021, y se acrecienta desde entonces. Ello, además, porque la atención hacia las personas con discapacidad es una constante mantenida en el notariado español, como recuerda el prologuista Alfonso Cavallé, que institucionalizó la Fundación Aequitas para el cumplimiento, como fin primordial, «de la mejora del marco normativo que regula la situación jurídica de los menores, discapacitados y personas mayores, impulsando las reformas legislativas que sean necesarias».

Debe reconocerse que, sin que ninguna duda quede encapsulada sobre este aserto, la Convención de las Naciones Unidas de 13 de diciembre de 2006 sobre derechos de las personas con discapacidad supuso un revulsivo, un despertar, un *new deal* respecto de unas personas que en no poca medida sufrían una segunda discapacidad, esta en el ámbito jurídico. En las palabras siempre atinadas de José Aristónico García Sánchez (El Notario del siglo XXI, julio-agosto 2024, p. 116): «La Convención ha supuesto una rectificación radical de la tradicional y ominosa respuesta jurídica y social que nuestra civilización debe hasta ahora a las carencias de las personas con alguna limitación física o mental a las que condenaba a una exclusión desproporcionada de los derechos y libertades que corresponden a la dignidad de todo ciudadano y a las que ahora extiende el respeto universal que pedía Goethe», para quien la civilización ha de ser un permanente ejercicio de respeto.

La Convención, ciertamente, ha supuesto un paso gigantesco. Es una obra hercúlea, de postulados innovadores que instituyen un marco difícilmente asumible en su completa dimensión por todos los Estados miembros de la ONU, entre otras razones porque no todos están en las condiciones socio-económicas para implementar las medidas que comporta. Pero sin ambición, sin pasos largos, sin zancadas atrevidas, la humanidad no avanza. España lo entendió y asumió inmediatamente ratificando su adhesión en 2007, con efectos desde el 21 de abril de 2008 en que el BOE publica el Instrumento de ratificación. Desde ese momento, y con el empuje de las entidades del sector como la Fundación Aequitas o como CERMI, entre otras, se iniciaron los trabajos de reforma de la legislación reguladora de la discapacidad, cuya pieza clave fue, inicialmente, la Ley 26/2011, de 1 de agosto, labor que ha culminado con la Ley 8/2021, que es, digamos, la norma de cierre del nuevo sistema, y en la que se centra el libro de Martínez Sanchís. El nuevo régimen que la Ley 26/2011 configura, y volvemos a citar a Aristónico García Sánchez (*op. cit.*, p. 149) «ha confiado al Notariado un papel preponderante, un protagonismo singular convirtiéndole en primer garante del cumplimiento de los nuevos imperativos. La Ley rompe los esquemas del paternalismo antes imperante en aras justamente de su contrario, la autorregulación por el antes protegido contenido y la forma de ayuda que solicita y hasta la elección de la persona que, en versión de solidaridad y no de protección, ha de prestarle, con exclusión absoluta de cualquier control judicial previo. Es un cambio

radical y el papel proactivo que encomienda al notario incrementa exponencialmente su responsabilidad tanto al calificar el alcance de la discapacidad como al graduar la proporcionalidad del apoyo que le supla». La ley significa la sustitución del proteccionismo a ultranza por el respeto de los principios de libertad y dignidad.

El libro de quien es académico de número de la Real de Jurisprudencia y Legislación, José Ángel Martínez Sanchís, comienza con una reseña sobre la historia de la discapacidad partiendo de la Grecia clásica y del *De legibus* de Cicerón, pero también el Levítico, Las Partidas, la Suma Teológica del Santo Tomás... hasta llegar a la Convención de 2006, que representa «un luminoso avance para la dignidad de la persona humana» y no una simple reparación histórica (p. 23). El autor concluye su repaso histórico subrayando que «la discapacidad, hoy como antes, sigue dándonos la oportunidad de reconciliarnos con nuestra humanidad... la necesidad de fraguar una red de apoyos con la participación de todos en pro de una sociedad más justa y equitativa» (p. 18).

El paso más importante, el gran salto, es la eliminación de la distinción entre capacidad jurídica y capacidad de obrar (p. 25) y consecuentemente, la eliminación de la incapacitación judicial (p. 27). Es un profundo cambio de modelo que tiene por objeto «integrar a las personas con discapacidad en la sociedad para su mínima realización personal». Ante las posibles inseguridades que el nuevo modelo plantea, la Convención recurre a los apoyos que Martínez Sanchís define como «una forma de solidaridad, para ayudar en el ejercicio de la capacidad jurídica, pero sin sustituirla» (p. 34). Tras hacer un detenido estudio de la sentencia del Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo 598/2021, de 8 de septiembre, adaptada tras la entrada en vigor de la Ley 8/2021, plantea el autor tres conclusiones: a) los apoyos judiciales proceden únicamente ante la falta de suficiencia de la voluntad de la persona (art. 249 CC); b) aunque la persona carezca de voluntad, la guarda de hecho y los apoyos voluntarios son preferentes sobre los apoyos judiciales, salvo que aquellos sean insuficientes (art. 255 CC); c) los apoyos judiciales requieren ser necesarios y han de ser proporcionados a las necesidades de la persona (art. 268 CC) (p. 51).

Pero continuemos con sus preclaras conclusiones, preclaras en cuanto clarificadoras: no se pueden excluir los apoyos judiciales sin expresar resolución judicial (p. 52); la persona con discapacidad puede actuar al margen de los apoyos judiciales en un intervalo lúcido (p. 53); de acuerdo con el nuevo artículo 1.302 CC la acción de anulabilidad sólo procede respecto de los contratos realizados por las personas con discapacidad provistas de medidas de apoyo, cuando éstas fueran precisas y se prescindiera de ellas (pp. 56 y ss.); los apoyos voluntarios en previsión o concurrencia de una eventual discapacidad pueden constituirse en escritura pública a tenor del artículo 255 CC, y estos apoyos voluntarios pueden acompañarse de la salvaguardas que se entiendan necesarias para evitar abusos, conflictos de intereses e influen-

cias indebidas (pp. 72 y ss.); cabe la extinción de estos poderes mediante la remoción del apoderado si incurre en alguna de las causas de remoción establecidas para el curador, pero cabe asimismo la renuncia de apoderado (pp. 84 y ss.). Desde luego cada una de estas cuestiones plantea no pocas aristas o problemas aplicativos que el autor desgrana en las páginas de su obra.

Se centra a continuación en la guarda de hecho, una institución social consuetudinaria que ha existido siempre, como desvela Martínez Sanchís con la cita del Digesto y otros textos romanos. De acuerdo con la nueva ley de planteamiento de la guarda de hecho se separa de los precedentes y constituye «oficialmente un apoyo informal», siendo compatible con otras medidas de apoyo «siempre que estas se estén aplicando eficazmente» (p. 97). Cuando la persona con discapacidad comparece ante el notario con el guardador de hecho, este se limita a prestar ayuda para que la persona con discapacidad desarrolle su propio proceso de toma de decisiones, como apoyo instrumental, pero no está llamado a prestar su asentimiento al acto (pp. 98-99). Se extiende después Martínez Sanchís en el principio que la Convención de Derechos del Niño de 1989 y la Convención de discapacidad de 2006 convierte en nuclear y que es la confianza en la familia en orden a garantizar la autonomía de las personas con discapacidad en forma de apoyos voluntarios, guarda de hecho, autotutela u otras medidas de apoyo en relación a los bienes de que dispongan gratuitamente.

Estos actos jurídicos gratuitos se rigen primeramente por la voluntad del disponente quien, naturalmente, puede establecer reservas, condiciones o cautelas lícitas. Como dice el autor estas cláusulas «no se pueden fundar exclusivamente en el odio, pero ese odio no convierte en ilícita la disposición si no deriva en perjuicio del hijo» (p. 110). Cuenta con una larga historia la posibilidad de que el disponente a título gratuito atribuya la administración e incluso la disposición de los bienes del menor a una tercera persona distinta de los padres o tutores (pp. 114 y ss.).

Particular interés revisten las consideraciones del autor sobre el artículo 252 CC como medida de apoyo y su repercusión sucesoria. La cuestión es que dicho precepto permite que los condicionamientos al adquirente que haya puesto el disponente a título gratuito cumplen «la función de apoyos y sustituyen en su caso a los existentes, tanto si son voluntarios (por ejemplo, un poder preventivo) como si son judiciales. Entre esas medidas que puede establecer el disponente en beneficio exclusivo de la persona con discapacidad (puede estar) la construcción de un patrimonio protegido», cuya administración se registrará por el documento público de constitución del fondo. Pensemos en la relevancia en el caso de empresas familiares.

Son tantos los matices, la puridad en las respuestas del autor a la ingente cantidad de problemas que la institución jurídica de la discapacidad plantea en la práctica, que hemos de renunciar a continuar esta recensión salvo que excedamos de nuestro oficio y nos pretendamos convertir (absurdamente) en émulos de Martínez Sanchís. La reforma legal en la materia ha supuesto

«una profunda transformación, la emancipación de las personas con discapacidad, el reconocimiento de su autodeterminación... el cambio de modelo médico a otro social», y como siempre que se reconstruye un edificio es imprescindible una amplia adaptación de las estructuras a los nuevos fines. A ello contribuye muy eficazmente este libro escrito por un jurista de prestigio comprometido con el mundo de la discapacidad.

Cuenca Miranda, A. (Coord.):
Momentos estelares del Parlamento
a lo largo de la historia
Congreso de los Diputados, 2024, 749 pp.

Fecha de recepción: 05/09/2024

Fecha de aceptación: 16/09/2024

Momentos estelares del Parlamento a lo largo de la historia, publicado por el Congreso de los Diputados, realiza una cuidada selección de escenas parlamentarias y comentarios de algunos de los episodios más trascendentes e importantes de la historia del parlamentarismo dentro y fuera de nuestras fronteras y que tienen lugar en un *locus* preferente como son los hemiciclos donde se residencia la soberanía.

El libro está íntegramente elaborado por Letrados de las Cortes Generales y coordinado e impulsado por el también Letrado Alfonso Cuenca Miranda cuando este era director de Estudios de los Congreso de los Diputados, actualmente director de Comisiones de la Cámara baja. A él se le debe la brillante idea y el hecho de ser la batuta que dirigió a treinta y ocho compañeros más para la consecución de tal fin, una obra de todo original y resultona, por cuanto que emula la obra clásica de Stefan Zweig pero centrándola en los hemiciclos y en algunos de los momentos únicos que entorno a los debates y avatares parlamentarios tuvieron lugar.

El voluminoso libro, 759 páginas, resulta por el contrario de fácil lectura porque el lector, al estar dividido en los episodios, puede saltar de uno a otro, a su gusto, bien por interés temporal o geográfico o bien aleatoriamente.

A pesar de lo voluminoso de la obra y lo ambicioso del proyecto, estoy convencida que tanto los autores como los lectores quedarán con ganas de más páginas y de más episodios, sabedores de lo acotados que están porque aunque la selección está bien cuidada es irremediamente corta para destacar todos los momentos estelares de gloria o drama que los parlamentos han protagonizado.

★ Letrada de las Cortes Generales. <https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

La heterogeneidad de los estilos debido a la pluralidad de autores y la libertad concedida para la obra es también paradigma de la diversidad de perfiles del cuerpo de Letrados de las Cortes, si bien he de decir, no con falsa modestia que el rigor intelectual es denominador común.

Pocos profesionales como los Letrados de las Cortes, conocemos los entresijos de los hemiciclos y la función de divulgación de la vida parlamentaria. La crítica constructiva y destacar el papel protagonista que han tenido los Parlamentos mueve a los autores con el ánimo de recuperar la centralidad de la Institución, dándola a conocer.

En la obra el lector encontrará los orígenes democráticos de los clásicos con Grecia y Roma. Benigno Pendás realiza el elogio de Pericles y el discurso parlamentario de la Grecia clásica. Se introduce la *Boulé* y la *Eclessia*, una suerte del primer bicameralismo de la historia representando el primero una especie de Cámara alta, el Consejo de los Quinientos y la segunda, la Cámara baja en la cual dominan las pasiones.

También encontramos aquí el origen de la *isegoría*, libertad de expresión y la *inomia*, igualdad ante la ley.

Fabio Pascua, de una manera novelada, nos transporta a dos sesiones de enero del año 49 AC en las que se aprueba el Senadoconsulto último contra Julio Cesar aportando todo el dramatismo a un relato histórico.

La Curia de León de 1188 se hace presente en el relato de Lidia García donde analiza la Carta Leonesa y el contenido de los Decreta, diecisiete disposiciones cuya finalidad era la de establecer la paz en el Reino de León y que es la prueba del papel pionero que los reinos medievales de la Península Ibérica tuvieron en el surgimiento de las Cortes y Parlamentos medievales de Europa en la medida que, en la celebración de sus Curias comenzaron a participar, tempranamente los representantes de las villas y ciudades.

Nuestra historia constitucional y parlamentaria está también representada en célebres momentos como las Cortes de Cádiz y el discurso preliminar a la Constitución Española de 1812, la llamada La Pepa, a cargo éste de Piedad García-Escudero, donde se enlaza el proyecto de la Comisión con la tradición española, esto es, las leyes fundamentales de Aragón, Navarra y Castilla y que ocultando en algunos casos su perfil revolucionario y bajo el principio de prudencia, fundamenta la futura Constitución en la soberanía de la nación, la supresión de la representación por estamentos, la separación de poderes y la monarquía limitada.

Eugenio de Santos nos lleva al período del Estatuto Real y a la primera moción de censura de la historia parlamentaria española, que dobló el gobierno de Isturiz. La defensa del Estatuto real marcó la divisoria entre el liberalismo moderado y el avanzado que lo impugnaba por su origen otorgado. A este texto se le debe la introducción frente al modelo doceañista de la división de las Cortes en dos Cámaras. Nace el Estamento de Próceres como antecedente del Senado. De esa época subsiste en el pasillo de la plaza de la Marina española, actual sede del Senado, el reloj

del León que sigue marcando las horas en la antesala del antiguo salón de sesiones.

Manuel Delgado-Iribarren relata el discurso sobre la libertad religiosa de Emilio Castelar en la sesión parlamentaria de 12 de abril de 1869 en el que le da la réplica al canónigo Manterola, sin atacar la fe pero describiendo los inmensos males ocasionados por la intolerancia religiosa, en palabras del cronista parlamentario y gran literato Benito Pérez Galdós y describe como el gran orador se convirtió en un mito.

La proclamación de la I República es objeto de comentario por José Merino Merchán donde nos da a conocer la carta de abdicación de Amadeo de Saboya renunciando al gran honor que había recibido, pero constatando *su imposibilidad de hallar remedio para los males de la patria, habiéndolo buscándolo ávidamente dentro de la ley (...). Fuera de la ley no ha de buscarlo quien ha prometido observarla*. Tras ello llega la proposición republicana de Pi y Margall y la Asamblea Nacional reúne todos los poderes y declara como forma de Gobierno de la nación la República dejando a las Cortes constituyentes la organización de esta forma de gobierno (sesión de 12 de febrero de 1873).

De la I República a otra célebre sesión en este caso de la II República la del 1 de octubre de 1931 en la que se aprueba el sufragio femenino por 161 votos a favor y 121 en contra sobre un total de 470 escaños. María Isabel Abellán hace una magnífica semblanza de Clara Campoamor, de su humanismo y de su firme creencia en que la libertad se alcanza por el propio esfuerzo y personal labor lo que es una reivindicación de la realización plena de la mujer en tanto que ser humano. Su defensa y logro ha quedado para la historia como la gran obra de la República en sus propias palabras, evitando un error histórico que *nunca habría bastante tiempo para llorar y dejando que la mujer se manifieste* y propiciando su educación política. Justo y merecido tributo en el que brinda Abellán a una de las figuras más destacadas de nuestra contemporaneidad.

Fallecía Clara Campoamor en 1972 pocos años antes del dictador y del proceso constituyente español.

Cazorla Prieto nos acerca la sesión constituyente de 10 de julio de 1977 que describe magistralmente al punto de transportarte cual película al poder poner más fácilmente cara a todos sus protagonistas. Se agradece además como en clave interna sitúa a los letrados en el hemicycle y relata su relevante papel en la construcción y puesta a andar de la legislatura constituyente y el central el papel de Francisco Rubio Llorente que ejerció en un momento histórico de privilegio.

De privilegio y de necesidad histórica es el relato de José Manuel Serrano alberca sobre la primera reunión de la ponencia constituyente el 22 de agosto de 1977 habida cuenta de que era uno de los tres letrados adscritos a la misma junto con Fernando Garrido Falla y Francisco Rubio Llorente.

Con sus dotes novelística Mónica Moreno nos introduce en la última sesión de Eduardo Dato acontecida en el Senado el 8 de marzo de 1921 y no

escatima en dar el debido dramatismo al momento detallando el magnicidio que agitó los cimientos de España.

Manifestación del *sic transit gloria mundi* es también la destitución de Alcalá Zamora en los prolegómenos de la guerra civil española en la sesión de 7 de abril de 1936.

No se agotan en nuestro país los episodios comentados. La contribución de Inglaterra Francia y Estados Unidos es notoria muchas de las notas características del parlamentarismo salieron de las mejores plumas de los mejores oradores y de la historia parlamentaria de estos tres países y de modo especial de sus periodos revolucionarios.

Inglaterra tiene representación a través del episodio de la sesión de 4 de enero de 1642 con la irrupción de Carlos I en la Cámara de los Comunes que corre a cargo de Ángeles González Escudero, suceso que lega una práctica que sigue aplicándose hoy tras la valentía del speaker William Lenthall que ha pasado a la historia como símbolo de la autonomía parlamentaria y del *privilege of parliament*.

Carmen Sánchez-Abarca se ocupa de la aprobación de la ley para la reforma popular en Inglaterra y Gales, que permitió en palabras de la autora, pasar gradualmente de un sistema de electorado reducido, circunscripciones controladas por aristócratas locales y una política de lealtades personales a un sistema con un electorado más amplio, si bien aún limitado, y a un debate político centrado en los debates parlamentarios en Westminster y que fue por tanto un gran paso en la maduración política del sistema británico.

La sesión de 16 de diciembre de 1852 en el Parlamento británico que nos comenta Cuenca Miranda nos acerca a las dos figuras esenciales Disraeli y Gladstone calificados de epítomes de la edad de oro del parlamentarismo liberal británico.

La aprobación de la Parliament Act de 1911 y su contexto histórico con el gabinete de Lloyd George es objeto de comentario por Alberto Dorrego y a su juicio supuso la transformación de un parlamento bicameral puro con iguales facultades decisorias en ambas cámaras existente desde la época de Eduardo III por un sistema bicameral limitado, con una clara supremacía de la Cámara de los Comunes, limitando severamente los poderes de la Cámara de los Lores. Pedro Peña nos acerca a los últimos días del gabinete de Neville Chamberlain en mayo de 1940 y el cambio de liderazgo en favor de Churchill que sería decisivo para la suerte de la Europa occidental en los tiempos de guerra.

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa no podía faltar en un catálogo como el que nos ocupa. Luis de la Peña nos traslada al 26 de agosto de 1789, día de su aprobación y en la que se asientan los elementos básicos de legitimidad: el sujeto del poder es la nación actuando mediante sus representantes, el objeto del poder son los derechos del hombre o del ciudadano y lleva la implícita separación de poderes. Además, nos lega a la historia la medida de una Constitución democrática, en el artículo 16:

una sociedad en la que no está establecida la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de Constitución.

La personalidad de Tocqueville y su semblanza es retratada por José María Codes glosando su célebre discurso de 28 de enero de 1848 y donde en clave personal reflexiona sobre el post humanismo y la *otredad* al arrastrar de manera subconsciente dinámicas de confrontación y como receta ante esto considera fomentar el espíritu crítico.

En la Francia, paradigma del republicanismo por excelencia, el debate sobre la monarquía supone el gran punto de inflexión al que nos acerca De Piniés y que tiene lugar en la Asamblea Nacional el 30 de enero de 1875 con la aprobación de la ley del septenato que otorgaba el poder ejecutivo al Mariscal con el título del presidente de la República y la aprobación de la enmienda Wallon que otorgaba el carácter reelegible a este.

La República se aleja del Gobierno revolucionario para presentarse como el mejor medio para mantener el orden y la seguridad del país.

Decía Víctor Hugo que existían dos formas de servir a Francia con la pluma y con la espada. Este gran hombre que fue todo en Francia y para Francia, quien *durante 60 años ha conseguido la admiración del mundo y el legítimo orgullo de Francia ha entrado en la inmortalidad* así lo anunciaba el presidente del Senado francés y su funeral de Estado es objeto de sendas sesiones en la Cámara alta y baja de cumplido homenaje que evoca Arnaldo Alcubilla.

La laicidad que es laicismo en muchas ocasiones es tema omnipresente en la historia parlamentaria francesa. También se evidencia en los funerales de Víctor Hugo con la crítica negarle cualquier culto católico, pero tiene su manifestación principal en el discurso de Aristide Briand y las leyes escolares de 1880 y la ley de separación de 1905 que consuma la separación de la Iglesia y el Estado.

No podía faltar el General De Gaulle en esta selección y su investidura el 1 de junio de 1958 como último presidente de la agonizante IV República francesa es descrita por Francisco Martínez. Tras la reforma del artículo 90 de la Constitución surge la IV República con la que el General da respuesta a la unidad a la integridad y a la independencia de Francia.

Y qué decir de los Estados Unidos que, aunque de latitudes lejanas para nosotros tantas enseñanzas parlamentarias nos aportan.

La Convención constitucional de Filadelfia, 17 de septiembre de 1787, a la que nos transporta Pendás Prieto nos introduce en el nervio democrático de la nueva y grandiosa nación que surge al otro lado del océano con sus foundational fathers y el Compromiso de Conneticut entre Hamilton y Madison. Reivindica la autora al inicio del capítulo la figura del letrado humanista, se lo alabo y su capítulo da muestra de que coincide con su propio perfil de lo que da cuenta su cuidado capítulo.

En las sesiones de 24 y 26 de enero de 1877 se crea la Comisión Electoral sobre las elecciones presidenciales para dar respuesta a la que con permiso de las recientes Biden vs Trump que concluyen con el asalto al capitolio han

sido consideradas las más controvertidas de la historia constitucional americana, a juicio de la autora de este episodio, Sara Siera nos referimos al proceso electoral Hayes vs Tilden de 1876.

Cuenca Miranda con la tramitación de la ley Aldrich-Vreeland sintetiza magistralmente la historia del filibusterismo en el Senado americano y el despliegue de tácticas por parte del senador por Wisconsin Robert La Follete.

La situación diplomática de los Estados Unidos tras la I Guerra Mundial es analizada por María López con el pretexto de la sesión de 19 de marzo de 1920 con el debate de la resolución de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el Tratado de Paz con Alemania, el Tratado de Versalles.

De la I Gran Guerra a la II, con otro momento crucial, en este caso a mano de Vicente Moret, que narra los acontecimientos que se precipitaron tras el ataque el 7 de diciembre de 1941 por parte de Japón a la base naval estadounidense de Pear Harbor por parte de 353 aviones de la Armada Imperial Japonesa que propició la entrada en la guerra de los Estados Unidos y la firma de la declaración por parte del Presidente Roosevelt que guió al *mundo libre, a la victoria frente al Eje*.

No podía faltar la tramitación de la ley de los derechos civiles de 1964, emblema de la lucha por la igualdad primera de una serie de leyes que enmiendan la Constitución americana sin seguir el procedimiento establecido en el artículo 5 facilitando el reconocimiento de nuevos derechos para colectivos tradicionalmente discriminados y que expone Maite González Escudero.

El caso Watergate, el debate del impeachment y la dimisión de Richard Nixon se presentan al lector de la mano de Luis Manuel Miranda.

No se acaba en los tres países con experiencias revolucionarias las aportaciones de derecho comparado.

La proclamación de la primera República portuguesa con la que contribuye quien escribe relata la abolición de la monarquía y la proscripción de la dinastía Braganza así como la instauración de los símbolos nacionales todavía vigentes de la patria vecina portuguesa, el himno y la bandera verde e rubra.

Joaquín Cabezas comenta la aprobación de la Constitución mexicana de 1917 con la presencia de un episodio Iberoamericano. Para la segunda edición y dado la importancia que para nuestro país tiene se sugiere la incorporación de más momentos estelares de los parlamentos en esta zona geográfica como por ejemplo la Constitución brasileña de 1822 cuyo eco en nuestro país fue notorio.

De Italia, Navarro Mejía comenta la sesión de la Asamblea Constituyente de 25 de junio de 1946 con el discurso de Orlando que abrió la primera sesión de la constituyente y que da inicio al sistema que luego coronaría la Constitución italiana de 22 de septiembre de 1947 y Pérez Dobón la semblanza de Aldo Moro en las sesiones conmemorativas de la Cámara de Diputados y del Senado en mayo de 1978 tras su asesinato.

Cierran el elenco alguno de los momentos estelares del parlamentarismo alemán Jiménez-Blanco en el Landstag de Prusia y la figura de Bismark.

Fernández Ostolaza, la aprobación de la ley de censura editorial de la República de Weimar.

Andrea García de Enterría explica el incendio del Reichstag, sus teorías y sobre todo el análisis de sus consecuencias: la articulación del Estado nacional-socialista con el Decreto del incendio y la ley habilitante de 1933 con la que obtienen poderes dictatoriales bajo una apariencia de legalidad y Martí Sánchez, ya vigente la ley fundamental de Bonn, comenta el debate sobre el proyecto de ley del servicio militar obligatorio que tiene lugar en la sesión de 4 de mayo de 1956, una ley dentro del proceso de desnazificación como nos indica la autora, en la que latía una razón de política estatal, la defensa de la paz y la búsqueda de elementos de cohesión en el marco de un Estado que procuraba consolidar los valores democráticos.

Los que trabajamos en el Parlamento sabemos de la importancia del precedente como fuente del derecho. No se tratan estas líneas de encontrar recetas exactas porque este no es un manual de derecho parlamentario, pero sí de ir a la raíz y de conocer la esencia que explica muchas de las prácticas y muchas de las prevenciones.

En la historia siempre se encuentran respuestas que sirven al presente. El Parlamento ha sido, es y será una institución central en la vida política y su reivindicación tiene que ser una constante. A ello contribuyen en estas líneas los Letrados de las Cortes dejando testimonio de algunos de esos momentos estelares que siguen llenando páginas de la historia.

Freixes Sanjuán, Teresa:
En defensa de la Transición.
La importancia del consenso de 1978 y su
adaptación a los nuevos desafíos.
Con prólogo de Alfonso Guerra
Ed. Almuzara, 2024, 143 pp.

Fecha de recepción: 18/09/2024

Fecha de aceptación: 01/10/2024

La firma del libro y su prólogo anuncian una interesante reflexión en la que lo jurídico y la realidad política se combinan en forma magistral recurriendo a la memoria de lo vivido desde la retrospectiva de una preocupación común a los autores y sin duda a muchos lectores como yo que vivimos aquello de los finales 70 y observamos ahora los riesgos de quienes ni lo conocieron ni saben valorarlo.

El prólogo tiene, muy positivamente, un valor extraordinario al juzgar el texto, aún vigente mal que pese a algunos, desde la perspectiva histórica de nuestro desafortunado constitucionalismo decimonónico. No puedo dejar de transcribir lo que Guerra afirma sobre los valores de la Constitución: «La Constitución de 1978 es un acta de paz, un armisticio, es el cierre definitivo de una guerra civil, de una larga dictadura y de dos siglos de enfrentamientos» (p. 13). Cabe entonces preguntarse ¿cómo hemos llegado a la realidad actual? Estamos en una democracia «llamémosle tautológica en la que los argumentos se sustituyen por *sloganes de repetición*: No es no, Sí es sí. Nivel de guardería...».

«Mientras tanto las instituciones básicas del Estado democrático se ven cada día zarandeadas, no por comandos fuera del sistema sino por los representantes políticos y altos cargos de gobiernos autonómicos o de la nación» (p. 18).

Más allá del homenaje personal a Teresa Freixes, creo que la forma en que concluye el prólogo nos da una idea cabal del valor de esta aportación: cree

★ Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de Valencia. <https://orcid.org/0000-0002-7408-4185>

Alfonso Guerra que, si se obligara a conocer este libro a todos los estudiantes de bachillerato, nuestro futuro sería mejor. Me sumo a la idea y al homenaje personal que debemos a la autora todos aquellos que, admirando la democracia, hemos de agradecerle su esfuerzo personal, cotidiano e incansable por su defensa. Digo bien cotidiano porque Teresa no descansa en sus aportaciones y comentarios estrictamente jurídicos¹ sobre tantas sorpresas y sobresaltos como nos ofrece la política actual² y, lo que es más grave, los máximos responsables del Estado. Cabría decir con Lluís Llac *qui te que donar llum, dona fum. Y molt espes caldria afexir de la meua part*.

Recordando el carácter esencial del Estado de Derecho reafirma la necesidad del control a que deben someterse los órganos con poder lo que resulta oportuno³ en un momento en que se ataca en España al poder judicial: «No existe un único modelo de control judicial sobre al ejecutivo, pero sí existe un único principio que se ha extendido por todo el mundo democrático y es que todo ejecutivo ha de estar sometido al control de los jueces» (p. 36). Y lo que de ningún modo olvida la autora es la interpretación integral de la situación presente y del concreto sistema español desde su consideración de miembro de la Unión Europea cuyos principios hoy se han ido judicializando hasta formar el sistema jurídico integrado en que nos hallamos que ha encontrado la coincidencia de principios actualizándola y reforzándola para todos sus miembros.

En el Capítulo tercero se refiere a la cuestión más discutida y siempre inacabada construcción de la distribución territorial. Sin perjuicio de las debilidades del Capítulo VIII de la Constitución por todos reconocidas, aprovecha Freixes la ocasión para distinguir lo que es federal y confederal; y, si acaso yo tuviera que discrepar de ella, sería en su afirmación de que hay quienes confunden ambos términos.

Comparto con la autora la ausencia de suficientes conocimientos de teoría constitucional en general pero no creo que en los políticos que se dedican a predicar y exigir cambios en este sentido lo hagan con desconocimiento e ignorancia. «Los hay que confunden federación y confederación», afirma (p. 49) pero yo no creo que se trate de una confusión inocente, si acaso, se hace a propósito aprovechando la inocencia de la ciudadanía.

¹ Es llamativo el recurso que en el desarrollo del libro recurra a veces al lenguaje más coloquial pero razonable cuando lo que está describiendo no es otra cosa que las excentricidades ofensivas con que no solo en manifestaciones populares sino en los propios escaños parlamentarios se oyen sobre y contra los jueces; difícil lectura jurídica se puede hacer de estas situaciones que cada vez son más frecuentes entre nosotros y hasta se van asentando como formas democráticas aunque falsas (p. 40 y ss.). La mención de las aportaciones diarias sería inacabable.

² Se haría inacabable una relación de sus aportaciones. Pueden verse algunas, por simplificar, en <https://www.bing.com/search?q=Freixes+El+Mundo+site%3aelmundo.es>, o en <https://www.bing.com/search?EID=MBSE&FORM=HI4CDF&PC=HI4C&q=Teresa+Freixes+La+Razon>, o también <https://www.bing.com/search?EID=MBSE&FORM=HI4CDF&PC=HI4C&q=teresa+freixes+-the+objective>

³ También he insistido en ello en muchas ocasiones y recientemente en Estudios sobre las libertades en el ordenamiento constitucional español, 2023.

Nos recuerda la autora las técnicas federalizantes que se han ido asentando en Europa y que bien podrían inspirar nuestra evolución autonómica en la medida en que en aquellas técnicas se afianza la igualdad de derechos que también ahora entre nosotros se pone más en tela de juicio que nunca en el régimen constitucional: «Mal casa con la realidad europea, española y catalana la juridificación de singularidades...» (p. 52).

Coincide con la necesidad de pulir el famoso Título VIII, más que en su terminología, en la aplicación que de él se ha hecho y sigue haciendo con la práctica de un bilateralismo que poco contribuye a la auténtica federalización del sistema que garantice la igualdad de derechos y obligaciones, y permita ir avanzando en la lealtad constitucional hacia la lealtad federal que lo ha de ser, no solo en el ámbito interno en el que brilla por su ausencia, sino también en las medidas de integración europea respecto de las cuales España se ha situado bajo la mirada preocupante y vigilante de la Comisión europea en lo que se refiere a nuestros (in)cumplimientos y veleidades que hacen «su capa un sayo» de los principios del estado de Derecho.

El título del Capítulo IV no es menos preocupante: La pretensión de desmantelar la Monarquía parlamentaria. Nos muestra las distintas formas de golpe líquido o golpe blando que no requiere de grandes mayorías movilizadas ni de uso de la violencia sino de una planificación teórica que vaya calando en la ciudadanía hasta que a la misma le parezca normal lo que nada tiene de ello⁴. Se trata, en definitiva, de una labor lenta pero recalcitrante y organizada de deconstrucción constitucional que atenta a la independencia del poder judicial y hasta del Tribunal constitucional.

«En esta tarea de deconstrucción la mayor pieza de caza mayor es el Rey» (p. 65). También recientemente he observado la serie de actuaciones políticas con las que se trata de minusvalorar el papel constitucional del Jefe del Estado⁵ o más bien de ignorar su existencia acudiendo al mismo en los casos extremos en que ya el artículo 99 CE no permite ignorar.

Desde esta primera institución va repasando los aspectos que de ser posible podrían mejorar el texto constitucional en eventuales reformas dirigidas a evitar las poco elegantes y convencionales reglas de aplicación de nuestros políticos «de profesión» que, aunque no lo diga la autora, nos ruborizan una y otra vez. Las más recientes reformas legislativas son un nido de conflictos jurisdiccionales, amén de pretexto para atribuir sus vulgares defectos al mal hacer de los jueces.

Y la debilitación del parlamento frente al ejecutivo no es obra de un mal texto constitucional; si acaso, de la falta de rubor de los miembros de las Cámaras (Tudela, entre otros) y de la falta de valores y principios democráticos en líderes de las formaciones políticas entre los que el viejo bien común (si

⁴ También en forma semejante me he manifestado: NO HEMOS VISTO CONSTRUIR EL ICEBERG Y AHORA TEMEMOS SU ÁPICE, *LEVANTE*, EMV, 1/marzo/2024.

⁵ El Jefe del Estado en la Investidura, en *Anuario CORTS*, 2024.

alguna vez lo estudiaron y saben lo que es) y la estructuración administrativa del interés general suenan a casposo y no favorecen sus intereses particulares (a veces tan desmedidos).

Y algo que no cabía silenciar por quien reflexione sobre los últimos lustros de parlamentarismo es la descarada partidización de la presidencia (en especial de la Cámara política y más activa)⁶. Las conocidas referencias de Freixes al Speaker sí resultan oportunas pues son siglos de práctica que a ningún político español se le ha ocurrido nunca pero... nunca se sabe si pueda aparecer alguien con sentido común. Y junto a actuaciones impropias de todo género, no olvida Freixes el ninguneo del parlamento en la principal de sus funciones, la legislativa, y el respeto a los reglamentos parlamentarios (p. 78).

Caben, por supuesto, reformas constitucionales de las que no cabe silenciar el caso del Senado. Pero hay que insistir que no son los textos fundamentales los que fallan sino la ética, la honestidad, la lealtad de quienes tienen a las instituciones en sus manos. Si acaso, he de compartir la opinión de Freixes sobre los necesitados cambios del Senado y sobre todo en torno a los errores de la Ley Electoral y su necesaria reforma, esta sí.

Pero:

«no es la Constitución el problema. El problema está en cómo se la está desnaturalizando en un proceso que algunos consideran como una (des)constitucionalización dirigida a provocar mutaciones constitucionales de signo populista muy al estilo ...del denominado grupo de Puebla» (p. 81).

Llegados a este punto es lógico que en el Capítulo 5 se pregunte la autora ¿tenemos suficientes instrumentos de defensa de la Constitución? La respuesta comienza con amplias referencias al Derecho comparado de las constituciones democráticas y en especial de las que más influyeron en nuestro texto para detenerse en las medidas extraordinarias del mismo entre las que destacan los estados excepcionales y el artículo 155 CE del que tan polémico uso se ha hecho recientemente en Cataluña y del que también ofrece contextos comparados sin olvidar el derecho europeo.

Pero no basta con la excepcionalidad referida. Las principales Leyes de desarrollo constitucional contienen sus propias medidas que también se han visto aplicadas en los últimos años en Cataluña aun cuando han ido generando una serie de cambios y reformas, incluso en el Código Penal, de los que cabría discrepar tal como lo hace la autora con buen criterio jurídico.

⁶ En la era del feminismo este ha perdido la ocasión de demostrar sus capacidades, bien ejerciendo tan destacada función, bien habiendo llamado la atención las propias feministas de que hemos de demostrar que las cosas se hacen bien o no se hacen.

España es hoy, en efecto, peculiar:

«aquí premiamos el golpismo, los indultamos, reformamos el Código Penal a su medida, les posibilitamos que vuelvan a ocupar cargos públicos, les perdonamos lo defraudado...»

Y echa de menos la profesora Freixes el tradicional derecho de resistencia⁷ que algunos países de nuestro entorno sí reconocen retomándolo de nuestros clásicos entre los que no está ausente, una vez más, la Escuela de Salamanca.

Tras reflexiones y lamentaciones de este cariz, es lógico que se llegue al punto de tener que detenerse en la esencial materia de los derechos y de la igualdad, de los que se ocupa el Capítulo 6. De nuevo recordando los problemas que se viven en Cataluña, sale la cuestión de las lenguas y la falta del debido respeto al castellano en los centros escolares y, por supuesto, también la invocación del referéndum bajo la máscara de la consulta, sin olvidar, por supuesto la debatida ley de amnistía y tantos derechos nuevos vinculados a la práctica de una buena Administración y a la consolidación de nuevas tecnologías que abren nuevas posibilidades subjetivas pero también comportan riesgos para viejos o tradicionales derechos.

Un Capítulo conclusivo, el 7, nos permite una reflexión de conjunto que en parte nos recuerdan las dos grandes posiciones manejadas en la Transición (reforma o ruptura) pero, además, sin que podamos hacer ojos ciegos a todo lo hasta aquí aludido, no cabe terminar sin referencias a lo que sean o están muchos pretendiendo que sean las mutaciones constitucionales (que me adelanto a negar que sean posibles en estos casos)⁸.

Como no podía ser de otro modo en una buena constitucionalista rechaza la última moda de la «constitución generacional», tan ayuna de Teoría constitucional como tantas otras que se han ido mencionando, y tanto más vinculada a los efectos taumatúrgicos del referéndum⁹. Toma la autora la ocasión para poner de relieve los errores de quienes invocan un referéndum que en realidad es un extraño poder constituyente ignorando la importancia, el sentido y la significación de toda reforma constitucional bien llevada a cabo y, en nuestro caso por supuesto, regulada en el propio texto que nadie parece

⁷ Recientemente he concluido una semejante reflexión crítica de nuestra situación constitucional afirmando que podríamos hallar soluciones leyendo debidamente el artículo 6 CE y logrando que los partidos políticos adquieran la responsabilidad y honradez de que están careciendo: REFLEXIONANDO SOBRE LA TEORÍA Y LA REALIDAD CONSTITUCIONAL A LOS 45 AÑOS DE RÉGIMEN DEMOCRÁTICO, en prensa.

⁸ Sánchez Ferriz, R. (2024). Del «todos nacen libres e iguales» a la clasificación algorítmica de los que vivimos o vivirán, en *UNED. Revista de Derecho Político*, N.º 120, mayo, pp. 13-41.

⁹ Recientemente, sobre los errores que concurren en la defensa populista del referéndum, Sánchez Ferriz, R. (2021). *Los Institutos de democracia semidirecta sometidos a revisión. Estudio comparado España-Italia*. Zaragoza. Fundación Giménez Abad.

querer aplicar. Una vez más son de extraordinario interés las referencias comparadas con que acompaña su razonamiento (pp. 125 y ss.).

«Lo que nos lleva a considerar que no es la regulación constitucional de la reforma lo que impide poner al día la Constitución sino la falta de voluntad política para ello según sea lo que se quiere reformar...» (p. 135).

Cuando Teresa y yo estudiábamos estaba de moda hablar de la ingeniería constitucional. No parecía mala idea como forma de entender y aplicar aquí tantas técnicas que ya se habían experimentado en quienes nos llevaban 40 años de ventaja. Pero una cuestión son las técnicas, y otra muy distinta pretender como se hace ahora «ir imponiendo mutaciones constitucionales como si de algo normalizado se tratara...» (p. 138).

Pero también aquí, sin ánimo de discrepar, he de subrayar que una cosa es que quienes hacen esto en forma inconstitucional e ilegítima nos quieran hacer creer que son mutaciones. En absoluto es así, como también recientemente he querido dejar claro por mi parte. No es mutación ni puede serlo cualquier cambio, solo aquellos que siguiendo la teoría formulada por Jellineck, cumplen con los debidos requisitos¹⁰.

Acaba la autora invocando el consenso logrado en la transición y lo deseable que sería volver a él para lograr una buena reforma constitucional.

Creo, en efecto, que la aportación de Teresa Freixes no puede ser de mayor actualidad y oportunidad. Comencé aceptando el acierto de Alfonso Guerra al desear que nuestros adolescentes conozcan el contenido del libro.

Pero he de acabar dando un paso más: no estoy segura que los adolescentes puedan entender todo aquello que no han vivido como nosotros. Pero sí es necesaria esta lectura para quienes ya dejaron atrás su adolescencia y viven hoy, y sufren, el machaqueo de nuestros excesivos políticos, apartándose cada vez más de ellos. Si con esta lectura se cerrara el inmenso silencio de la ciudadanía (que parece haber optado por aquello de «no hay mayor desprecio que no hacer aprecio»), sería realmente útil y tal vez pusiéramos fin a este peligroso conformismo que nos hunde en la inacción.

Gracias, Teresa. Una vez más, enhorabuena.

¹⁰ Así, he dedicado un epígrafe LA REALIDAD FRENTE A LA NORMA (NO ES SIEMPRE, A MI JUICIO, MUTACIÓN) en particular para las actuaciones políticas con ocasión de la investidura pero que bien puede aplicarse a todas las salidas de tono de nuestros representantes ajenas al texto constitucional e incluso contrarias. *Cfr.* El Jefe del Estado en la Investidura, en Anuario CORTS, 2024, ya *cit.*

