

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 31 • Diciembre 2014

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- ARAGÓN REYES, MANUEL: *Problemas del Estado autonómico.*

II. ESTUDIOS

- RUIZ MIGUEL, CARLOS: *Problemas de legitimidad en el origen del constitucionalismo español.*
- CID VILLAGRASA, BLANCA: *La política de la comunicación en Europa: el nuevo reto de la Europa democrática.*
- LÓPEZ SÁNCHEZ, ELISEO Y CASAL OUBIÑA, DANIEL: *El nacimiento de la Comunidad de Madrid.*
- PÉREZ-MONEO, MIGUEL: *La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- CRESPO ALCÁZAR, ALFREDO: *Realidades e interrogantes en la relación entre Escocia y Reino Unido.*
- SÁNCHEZ MAÍLLO, CARMEN: *La familia: una institución natural preexistente a la ley. Perspectivas sobre su regulación actual en España.*
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, SANTIAGO: *Los plazos de prescripción y la Administración Pública.*
- GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE, ROBERTO: *Marco normativo en materia electoral con una alusión al régimen de la Comunidad de Madrid.*

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

- PÉREZ GARCÍA, MANUEL LUIS: *Sobre la falta de capacidad procesal de los Grupos Parlamentarios en el Orden contencioso-administrativo. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de marzo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno).*

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- NIETO LOZANO, ÁNGELES; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2014 (IX Legislatura).*

VI. RECENSIONES

- MORET MILLÁS, VICENTE: *Envejecimiento activo en España: Derechos y participación en la sociedad de los mayores*, de Ainhoa Uribe Otalora.
- DELGADO RAMOS, DAVID: *Breve historia cultural de los nacionalismos europeos*, de Javier López Facal.
- RECODER VALLINA, TATIANA: *Los Reglamentos de las Administraciones independientes*, de Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade.
- ABA COTOIRA, ANA: *La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004-2008)*, de Eva Campos Domínguez.
- MIRANDA LÓPEZ, LUIS MANUEL: *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, de Rosa Ripollés Serrano y Raquel Marañón Gómez.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

31

Diciembre
2014

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea, 1. 28018 – Madrid

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

Edita: Asamblea de Madrid
Depósito Legal: M-30.989-1999
I.S.S.N.: 1575-5312
Imprime: Gráficas Epes
Avenida de Valdelaparra 27, naves 18/19 - Alcobendas
MADRID, 2014

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTE

- José Ignacio Echeverría Echániz
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
Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Jacobo Ramón Beltrán Pedreira
Vicepresidente Primero de la Asamblea de Madrid
- Juan Antonio Barranco Gallardo
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
- Antero Ruiz López
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- María Isabel Redondo Alcaide
Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
- Enrique Normand de la Sotilla
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
- Carlos González Pereira
Secretario Tercero de la Asamblea de Madrid
- Íñigo Henríquez de Luna Losada
*Portavoz del Grupo Parlamentario Popular
en la Asamblea de Madrid*
- Tomás Gómez Franco
*Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista
en la Asamblea de Madrid*
- Gregorio Gordo Pradel
*Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda
Unida en la Asamblea de Madrid*
- Luis Velasco Rami
*Portavoz del Grupo Parlamentario Unión
Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid*
- Manuel Alba Navarro
- Manuel Aragón Reyes
- Feliciano Barrios Pintado
- José Antonio Escudero López
- Manuel Fraile Clivillés
- Pedro González-Trevijano Sánchez
- Carmen Iglesias Cano
- Luis López Guerra
- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer

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

CONSEJO TÉCNICO

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

DIRECTOR

- Raquel Marañón Gómez
Secretaria General de la Asamblea de Madrid

SECRETARIO

- Esteban Greciet García
Letrado de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

- Ana Villena Cortés
*Jefa del Servicio de Publicaciones de la Asamblea
de Madrid*
- Gema Moreno Rodríguez
*Jefa de la Sección de Publicaciones de la Asamblea
de Madrid*

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

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

1. Lugar y modo de presentación de originales

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

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

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

2. Extensión y formato de presentación

— Datos del autor

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

— Extensión y formato

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

— Título del trabajo

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

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

— Sumario

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

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

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

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

Ejemplo:

RESUMEN

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

PALABRAS CLAVE: Constitucionalidad, matrimonio, igualdad.

ABSTRACT

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

KEYWORDS: Constitutionality, marriage, equality.

— Notas a pie de página y referencias bibliográficas

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

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

— Bibliografía

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

Ejemplo:

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

— Ilustraciones

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

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

ÍNDICE

	Pág.
I. TEMA DE DEBATE	
ARAGÓN REYES, MANUEL: <i>Problemas del Estado autonómico</i>	13
II. ESTUDIOS	
RUIZ MIGUEL, CARLOS: <i>Problemas de legitimidad en el origen del constitucionalismo español</i>	35
CID VILLAGRASA, BLANCA: <i>La política de la comunicación en Europa: el nuevo reto de la Europa democrática</i>	67
LÓPEZ SÁNCHEZ, ELISEO Y CASAL OUBIÑA, DANIEL: <i>El nacimiento de la Comunidad de Madrid</i>	107
PÉREZ-MONEO, MIGUEL: <i>La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana</i>	129
III. NOTAS Y DICTÁMENES	
CRESPO ALCÁZAR, ALFREDO: <i>Realidades e interrogantes en la relación entre Escocia y Reino Unido</i>	157
SÁNCHEZ MAÍLLO, CARMEN: <i>La familia: una institución natural preexistente a la ley. Perspectivas sobre su regulación actual en España</i>	177
GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, SANTIAGO: <i>Los plazos de prescripción y la Administración Pública</i>	195
GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE, ROBERTO: <i>Marco normativo en materia electoral con una alusión al régimen de la Comunidad de Madrid</i>	225
IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA	
PÉREZ GARCÍA, MANUEL LUIS: <i>Sobre la falta de capacidad procesal de los Grupos Parlamentarios en el Orden contencioso-administrativo. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de marzo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno)</i>	233
V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA	
NIETO LOZANO, ÁNGELES; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, SANTIAGO Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2014 (IX Legislatura)</i>	261

VI. RECENSIONES

MORET MILLÁS, VICENTE: <i>Envejecimiento activo en España: Derechos y participación en la sociedad de los mayores</i> , de Ainhoa Uribe Otalora	293
DELGADO RAMOS, DAVID: <i>Breve historia cultural de los nacionalismos europeos</i> , de Javier López Facal	301
RECODER VALLINA, TATIANA: <i>Los reglamentos de las Administraciones independientes</i> , de Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade	307
ABA CATOIRA, ANA: <i>La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004-2008)</i> , de Eva Campos Domínguez	313
MIRANDA LÓPEZ, LUIS MANUEL: <i>Diccionario de términos de Derecho Parlamentario</i> , de Rosa Ripollés Serrano y Raquel Marañón Gómez (Coords.)	321

I

TEMA DE DEBATE

Problemas del Estado autonómico

Sumario: I. FORMA Y OBJETIVO DE ESTE TRABAJO.—II. LA SITUACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO.—III. LOS PRESUPUESTOS DE CUALQUIER SOLUCIÓN.—3.1. Los límites constitucionales: Constitución y unidad de la nación, Constitución y secesión.—3.2. Constitución y reforma estatutaria.—3.3. La reforma constitucional.—3.4. Una reforma constitucional para mejorar el Estado autonómico, no para destruirlo.—3.4.1. ¿Hacia un Estado plurinacional?—3.4.2. ¿Hacia un Estado federal?—3.4.3. La reforma constitucional del Estado autonómico.—3.5. A modo de conclusión: la integración constitucional del nacionalismo.

I. FORMA Y OBJETIVO DE ESTE TRABAJO

En las páginas que siguen no se harán citas de autores contemporáneos, aunque sí, pero muy escasas, de jurisprudencia. Los autores del presente a los que cabe atribuir auténtica valía son suficientemente conocidos, al menos entre los cultivadores del Derecho público, grupo en el que creo encontrarme y al que va preferentemente dirigido este trabajo, pero la jurisprudencia constitucional, también por ellos conocida, obviamente, es, sin embargo, tan amplia y dispersa que me ha parecido conveniente destacar la que considero más relevante sobre los asuntos de que voy a tratar. Por lo demás, y así lo debo advertir desde el principio, mi propósito no es realizar un estudio académico al uso, sino simplemente formular un conjunto de reflexiones, desde una larga experiencia de más de cuarenta años de profesor de Derecho constitucional y de nueve años (los transcurridos entre 2004 y 2013) de Magistrado del Tribunal Constitucional, sobre la situación de nuestro Estado autonómico, expresando mi opinión acerca de los problemas que le aquejan y proponiendo algunas soluciones para ellos.

Como última observación preliminar debo aclarar que este trabajo coincide sustancialmente con el que he elaborado para contribuir al libro-home-

★ Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. Magistrado emérito del Tribunal Constitucional.

naje, en vías de publicación, dedicado a mi buen amigo y antiguo compañero del Tribunal Constitucional, Javier Delgado Barrio.

II. LA SITUACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Es muy difícil negar que el Estado autonómico ha producido en España grandes beneficios políticos, económicos, sociales y culturales. Ello me parece que ha de ser reconocido, sin duda, por cualquier observador imparcial. Pero también resulta muy difícil negar que, al menos en los últimos diez años, se han puesto de manifiesto determinadas debilidades del modelo que no cabe infravalorar, y que convierten el claro «optimismo hacia el pasado» en oscuro «pesimismo para el futuro».

Sin compartir, de manera completa, el diagnóstico de un excelente colega universitario, según el cual el Estado autonómico es hoy un «desastre sin paliativos», sí que comparto con él la opinión de que está aquejado de graves problemas que ponen en peligro su supervivencia. El primero, y más importante por ser el más profundo, es, creo, de naturaleza política, pues se refiere a su legitimación. No a su legitimidad, que ella está unida a su validez jurídica, que la conserva, puesto que esa forma de Estado tiene su origen y apoyo en la propia Constitución.

Efectivamente, la regulación actual del Estado autonómico ha sido consecuencia de un largo proceso de construcción llevado a cabo por los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia constitucional mediante el cual, dentro de las amplias posibilidades que el principio dispositivo dejaba abiertas, se ha concretado un modelo que, en todo caso, ha respetado los principios y reglas que sobre la estructura territorial del Estado la Constitución establece. Porque, frente a lo que a veces, con alguna ligereza, se ha sostenido, la Constitución no dejó enteramente en blanco el desarrollo de la organización territorial, ya que contiene determinadas prescripciones que han de ser observadas cualquiera que fuese el desarrollo por el que se optase. Expresado de manera más sucinta: la Constitución no desconstitucionalizó por completo la forma territorial del Estado, y por ello impone límites a la reforma de los Estatutos de Autonomía, que es justamente lo que el Tribunal Constitucional vino a decir en su STC 31/2010, decisión, por cierto, que como de su simple lectura, y de la de sus votos particulares, se desprende, fue unánime en su fundamentación aunque fuese solo mayoritaria en su fallo.

En el Estado autonómico no hay, pues, un problema de legitimidad, pero sí, como antes dije, de legitimación, es decir, de utilidad del modelo para cumplir la necesaria función de integración política que constituye el objetivo de cualquier forma estatal. Ese objetivo no lo está cumpliendo, de modo satisfactorio, el Estado autonómico, en cuanto que los seccionismos territoriales en lugar de disminuir han aumentado. Las causas de ello son muy variadas, pero no todas obedecen a defectos de funcionamiento del modelo, que sí los ha habido, sino también a defectos de su propia estructura, que se ha demostrado poco útil para cumplir la necesaria función de integración polí-

tica territorial. Si los defectos solo fueran del primer género, funcionales, el problema sería menor, puesto que podría resolverse jurídicamente, pero en la medida en que esos defectos son también estructurales, el problema es más profundo y radical, pues adquiere el carácter de un problema de «constitución» (y no de «desarrollo»), que solo políticamente cabe resolver.

Es cierto que diversos factores han contribuido a debilitar la legitimación del Estado autonómico. Entre ellos están, sin duda, la falta de lealtad constitucional mostrada por determinadas autoridades públicas y ciertos dirigentes políticos, la escasa convicción (cuando no, a veces, la simple ausencia de la misma) con que partidos y gobiernos «nacionales» han comparecido en el debate de las ideas frente a partidos y gobiernos «nacionalistas», la fusión esporádica entre «izquierda» y «nacionalismo», el confuso discurso intelectual sobre el derecho de autodeterminación a partir de una errónea concepción del significado de la democracia constitucional, el uso frecuente de la mentira como elemento de agitación y propaganda en los mensajes políticos, e incluso la actitud, generalmente extendida, de escaso respeto a las instituciones públicas, asociada a un cierto deterioro de los fundamentos de la democracia representativa y de los principios básicos del Estado de Derecho.

Pero tales factores, algunos de los cuales ni siquiera son privativos de nuestro país ni debilitan la legitimación solo del Estado autonómico, sino de la democracia constitucional como sistema, además de no explicar por completo el problema concreto que se está tratando, no proporcionan, por el hecho de ser detectados, remedios urgentes para resolverlo. Se trata de factores que han arraigado y resultan, por ello, difícilmente modificables a corto plazo, aunque se hagan, y deben hacerse, con urgencia, esfuerzos por no perpetuarlos o al menos para aminorarlos. Para acometer esa tarea con algunas probabilidades de éxito ha de partirse, pues, de que, al margen de cuales sean sus causas (que no conviene olvidar ni despreciar), el problema de integración que afecta a nuestro Estado autonómico existe y ha alcanzado una gravedad incuestionable, ante la cual «llorar sobre la leche derramada» es un inútil consuelo.

En definitiva, aunque puede discutirse si este problema de la integración territorial quedó entonces resuelto en el proceso constituyente o no fue así y permaneció latente desde entonces, lo cierto es que, ahora, ese problema se manifiesta, intensa y expresamente, como no resuelto, adquiriendo así el rango de auténtico problema político real y no ficticio, ante el que no cabe encontrar solución por el inútil expediente de negarlo.

III. LOS PRESUPUESTOS DE CUALQUIER SOLUCIÓN

3.1. Los límites constitucionales: Constitución y unidad de la nación, Constitución y secesión

A la hora de enfrentarse con los actuales problemas del Estado autonómico es preciso tomar como punto de partida las exigencias que de la Cons-

titución se derivan y, que por ello, no pueden desconocerse pues suponen el suelo firme sobre el que cualquier modificación de nuestro sistema territorial ha de asentarse. El nuestro es un Estado constitucional, y ello obliga a tomarse la Constitución completamente en serio, incluso para auspiciar su reforma si fuera necesario. De ahí la conveniencia de aclarar algunas ideas, comenzando por las relativas a la cuestión más radical que cabe plantear acerca de la estructura territorial del Estado (otra cuestión radical, la relativa a los problemas actuales de nuestra democracia, queda fuera del objeto de este trabajo). Desde el punto de vista, pues, de la forma territorial del Estado, esa cuestión radical no es otra que la de la integridad del territorio, o mejor dicho, de la integridad de la nación española, ya que es ella, y no el territorio, el titular de la soberanía.

La unidad de la nación es una constatación, y una prescripción, clara en el texto constitucional, y justamente por ello lo que debe abordarse necesariamente, porque resulta de la afirmación anterior, es el problema límite que dicha unidad plantea, que no es otro que el de la relación entre Constitución y secesión. A ese respecto, lo primero que ha de constataarse es que nuestra Constitución no permite (ninguna Constitución puede hacerlo) la secesión de una parte del territorio, de una parte de la comunidad nacional, por la sola voluntad de esa parte. De los términos diáfanos de los artículos 1.2 y 2 de la Constitución se desprende que solo quien puede expresar la voluntad soberana, el pueblo español en su conjunto, puede disponer de la nación misma, esto es, de su composición y definición. La soberanía es una, la nación es una y, en consecuencia, las decisiones sobre esa soberanía, sobre esa unidad de la nación, solo puede adoptarlas el poder constituyente, nunca los poderes constituidos, que no pueden dividir lo que la Constitución ha proclamado indivisible, ni disolver lo que la Constitución ha declarado indisoluble. Tampoco puede hacerlo el pueblo de una Comunidad Autónoma, entidad constituida que no goza de soberanía, sino de autonomía y que por ello no posee poder constituyente, sino solo capacidad de participación en un elenco de estrictas y tasadas competencias. Así lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, porque así es incuestionable en nuestro Derecho constitucional y en el Derecho constitucional de cualquier Estado por muy descentralizado que sea.

No existe, pues, en nuestro ordenamiento constitucional (ni en ningún ordenamiento constitucional digno de ese nombre) el derecho de autodeterminación del que pueda ser titular una fracción de la nación. El único ente capaz de autodeterminarse es, insisto una vez más, el pueblo español en su conjunto, porque solo a ese pueblo se le atribuye la potestad soberana. El llamado eufemísticamente «derecho a decidir» del pueblo de una Comunidad Autónoma (o de cualquier otra fracción del pueblo español) o únicamente significa el derecho a participar, por los cauces constitucionales y estatutarios, en la elección de los órganos representativos de cualquier nivel y en la toma de decisiones que puedan adoptar los órganos autonómicos en la esfera de sus competencias, y entonces ese significado es claramente inane en cuanto que nada de nuevo añade al normal ejercicio de los derechos en una democracia constitucional, o significa, realmente, como sostienen sus propugnado-

res, el derecho de ese pueblo a pronunciarse unilateralmente sobre su pertenencia al conjunto de la nación misma, y eso no es otra cosa que el derecho, soberano, de autodeterminación. Un derecho no solo inexistente en nuestro ordenamiento, sino más aún, constitucionalmente prohibido. Por ello, la STC 103/2008 sobre la ley vasca de consultas populares dijo expresamente que tal «derecho a decidir» es abiertamente inconstitucional, sin que pueda encontrar cobijo en ninguna reforma legal.

La Constitución, en consecuencia, no permite la convocatoria ni la celebración de un referéndum para consultar a los ciudadanos de una Comunidad Autónoma sobre la independencia de su territorio. Tal referéndum, además, no podría realizarse al amparo del artículo 92.1 de la Constitución, porque allí se prevé un referéndum de «todos los ciudadanos», esto es, un referéndum nacional y no de ámbito territorial más restringido, y porque allí está previsto para la adopción de decisiones que pueden tomar los poderes constituidos, no para decisiones que, al afectar a la soberanía, solo puede adoptar el poder constituyente; por ello mismo ni siquiera cabría un referéndum «nacional» del artículo 92.1 para realizar, a través de ese referéndum, dicha consulta a todos los ciudadanos españoles. El único referéndum posible sobre la titularidad y composición del soberano es el previsto en el artículo 168 de la Constitución.

Además, el argumento en que algunos suelen basarse para defender la pertinencia de utilizar del referéndum previsto en el artículo 92.1 para consultar a los catalanes sobre su voluntad de seguir o no formando parte de la nación española, que es el de que los resultados de ese referéndum no tendrían efectos vinculantes, carece de validez, primero, porque el hecho de que se le califique constitucionalmente como «consultivo» no significa necesariamente que no sea vinculante (hay, como sabemos, opiniones consultivas que son vinculantes, pues consultivo solo tiene el sentido de previo a la decisión, es decir, no de ratificación de una decisión ya adoptada); y segundo, porque el resultado del referéndum, aunque se aceptase, lo que es discutible, que no tuviera efectos vinculantes jurídicamente, es muy difícil negar que, políticamente, sí los tendría. De ahí que la STC 103/2008 haya dejado muy clara la imposibilidad constitucional de un tipo así de referéndum, pese a que no fuese vinculante, jurídicamente, su resultado, cuando ha dicho, a propósito de la pretendida consulta vasca, que «aunque lo que se interese no es el parecer vinculante del cuerpo electoral del País Vasco, al incidir sobre cuestiones fundamentales resueltas en el proceso constituyente, están sustraídas a la decisión de los poderes constituidos y solo son de posible planteamiento en la consulta popular prevista en el artículo 168 CE».

Tampoco cabría, para llevar a cabo tal consulta, un referéndum territorial distinto al previsto en el artículo 92.1 de la Constitución, introduciéndolo el Estado (único que puede establecer y regular la institución del referéndum, como se dejó dicho con toda claridad en la STC 32/2010) mediante Ley Orgánica. Y no cabría por las mismas razones ya dadas (y bien expresadas por la STC 103/2008), es decir, porque ese tipo territorial de consulta popular solo puede tener por objeto decisiones de competencia de la Comu-

nidad Autónoma, no decisiones o cuestiones que afectan a la soberanía, y que, por ello, caen en la esfera del poder constituyente (juridificado entre nosotros en el art. 168 de la Constitución).

Ante ese cúmulo de razones no valen argumentos utilitaristas de oportunidad basados en la previsión de un hipotético resultado negativo de la consulta acerca de la independencia, no ya por la inseguridad de esa hipótesis, ni porque el resultado negativo abriese las puertas a futuras demandas de nuevos referéndums, sino, sobre todo, por la razón mucho más sustancial y de fondo (porque es jurídico-constitucional) de que el verdadero problema no reside en el resultado, sino en el hecho mismo de la consulta, que presupone admitir que una parte puede pronunciarse sobre el todo, esto es, ejercer una capacidad de autodeterminarse que la Constitución no le permite (por todas, SSTC 103/2008, sobre la consulta popular vasca, y 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña). En cambio, sería perfectamente posible que por ley orgánica se estableciesen y regulasen referéndums autonómicos para consultar decisiones en materias de estricta competencia de la Comunidad Autónoma, materias entre las que ni están ni pueden estar, claro está, las relativas a la soberanía, no solo porque, como tantas veces ha recordado el Tribunal Constitucional, autonomía no es soberanía, sino, sobre todo, porque las preguntas sobre la soberanía solo puede responderlas el soberano: el pueblo español en su conjunto.

Ahora bien, aunque la Constitución no permite el derecho de autodeterminación ejercitable por una fracción de pueblo español, ha de aclararse también que la Constitución sí permite, a mi juicio, la secesión territorial, es decir, la separación (la independencia) de una parte del territorio (más exactamente, de una parte de la comunidad nacional) a través del procedimiento de revisión constitucional previsto en el artículo 168 de la Constitución.

A diferencia de lo que ocurre en otras Constituciones (por ejemplo, la alemana, la italiana o la francesa), la nuestra no establece límites materiales a su reforma, pudiéndose, mediante el procedimiento del artículo 168, disponer de la totalidad de la Constitución. Cabría, no obstante, discutir si la propia Constitución, en su artículo 2, al proclamar que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», viene a establecer un límite material similar al de la Constitución francesa cuando declara que la integridad territorial es intangible. Esta tesis no estaría, desde luego, huérfana de buenas razones, pues cabría pensar que la nación, como ente existencial basado en la secular unidad política de una determinada comunidad humana, es presupuesto y no resultado de la Constitución. Desde ese punto de vista existencial, es la nación la que crea, la que se da, una Constitución y no al revés. Nuestra nación, España, comunidad política arraigada en la historia, precede, en ese entendimiento, al texto constitucional, que perdería su base si destruyese la propia comunidad en que se fundamenta. De ahí la necesidad, cabría concluir, de entender que el artículo 2 establece un límite material a la reforma de la Constitución.

Sin embargo, esa tesis, a cuyo favor juega, además, la idea, cierta a mi juicio, de que la libre y pacífica convivencia dentro de una comunidad políti-

ca estatal solo puede asentarse y mantenerse si se aceptan las ligaduras de una historia y un destino compartidos, esto es, si se basa en el sentimiento de pertenencia a una patria común, es una tesis que no puedo compartir, precisamente porque, en coherencia con lo último que acabo de decir, no sirve para hacer frente a una auténtica crisis de la patria, que es lo que sucedería cuando esa común pertenencia fuese mayoritaria e intensamente negada. En tales casos, no creo que la fuerza coactiva del Derecho fuese capaz por sí sola de preservar la unidad. Por ello, me parece más acertado sostener que el artículo 2 no contiene una cláusula de intangibilidad. Así lo ha reconocido, además, el Tribunal Constitucional (entre otras, STC 103/2008). En realidad, ese precepto lo que viene a expresar es un postulado propio de cualquier Constitución: toda Constitución, aunque no lo diga, se basa en la indivisible unidad de la nación, simplemente porque ha de basarse en la unidad de la soberanía.

Las cláusulas de intangibilidad son conceptualmente, en mi opinión, otra cosa bien distinta: la proclamación constitucional explícita de que existen límites materiales a la reforma, esto es, de que hay partes, reglas o principios de la Constitución que no pueden ser modificadas por el poder constituyente-constituido, lo que significa, sin duda, que a partir de la Constitución ya no hay soberano, pues solo lo fue el poder constituyente originario que, en uso de ese poder, estableció, para el futuro, su propia autolimitación. En ese Estado constitucional no habría, pues, soberano, como dogmáticamente y con buen criterio se ha sostenido, o todo lo más (pues el Estado no es comprensible sin el concepto de soberanía) la soberanía, como también se ha dicho, recaería en la propia Constitución.

Una decisión fundamental de esa trascendencia ha de estar formulada con toda claridad en el texto constitucional. De ahí la exigencia, a mi juicio, de que los límites materiales a la reforma constitucional hayan de ser expresos y no tácitos. En el caso de España, proclamada por nuestra Constitución la soberanía nacional y establecido expresamente que el poder constituyente-constituido puede revisar «toda» la Constitución, me parece que ha de sostenerse que en nuestro ordenamiento no hay límites materiales a la reforma, de tal modo que toda la Constitución es disponible para el poder constituyente (juridificado, insisto, en el art. 168). La nación es, por supuesto, indivisible, pero, en ausencia de límites expresos a la reforma constitucional, esa indivisibilidad se refiere a la nación tal como esté conformada en cada momento por el poder constituyente «constitucionalizado». Al pueblo español, que ejerce ese poder, corresponde decidir sobre su propia dimensión. Mientras el pueblo español no decida otra configuración distinta de la nación a través del artículo 168, la nación es indivisible. Como seguirá siendo indivisible la nueva nación que a través de esa reforma surgiera, mientras que por otra reforma no se cambie.

Por eso, el pueblo español no solo ejerció la soberanía al darse la Constitución, sino que puede continuar ejerciéndola a partir de ella. La declaración del artículo 1.2 de que la soberanía nacional reside en el pueblo español no es solo descriptiva, sino también prescriptiva. La Constitución española, a

diferencia de otras Constituciones, garantiza que, bajo la Constitución, el pueblo español seguirá siendo capaz de expresar la voluntad soberana, conservará íntegro el poder de autodeterminarse. En el artículo 168 el principio democrático solo está limitado, pues, procedimentalmente, no materialmente. En ese precepto se encuentra, en realidad, como ya he dicho, el poder constituyente «constitucionalizado», esto es, regulado por la propia Constitución, que asegura su plena libertad de disposición, únicamente sometida a la observancia de un determinado procedimiento en el que la voluntad decisoria última (por ello es soberana) es la del pueblo pronunciada en referéndum, precedida de una decisión parlamentaria de ineludible cumplimiento, claro está, pero cuyo contenido no vincula a la definitiva y libre voluntad popular.

El procedimiento previsto en el artículo 168, como todo procedimiento, más que un límite es, propiamente, una garantía, una garantía de veracidad, de aseguramiento de que la voluntad constituyente ha de producirse, fehacientemente, del modo previsto en la propia Constitución, con el objetivo de que ese poder constituyente no pueda ser suplantado eludiéndose el consenso constitucional o sustituyéndose al pueblo español a la hora de adoptar una decisión soberana. Sin formas no hay libertad garantizada, simplemente porque no hay seguridad jurídica. No está de más recordar que, como dijo muy bien Ihering, en el Derecho la forma es hermana gemela de la libertad y enemiga jurada de la arbitrariedad. En nuestro Estado constitucional la democracia no puede ejercerse al margen del Derecho, sencillamente porque en la Constitución democracia y Estado de Derecho son inseparables. Nuestra Constitución juridifica la democracia y, por ello, priva de cualquier legitimidad a las conductas, personales o colectivas, contrarias a la ley, cuyo incumplimiento no puede basarse nunca en una apelación al principio democrático, precisamente porque en nuestro ordenamiento está garantizado que el destino de todos, por todos, mediante el Derecho, puede ser decidido.

La posibilidad constitucional de la secesión no solo se basa en los argumentos que acaban de exponerse, también se impone por una razón de congruencia (que en realidad no es una nueva razón sino una consecuencia de las anteriores), ya que es el fundamento de la licitud de los partidos independentistas. El Tribunal Constitucional ha dicho reiteradamente que la nuestra no es una democracia militante, porque todos los objetivos políticos pueden conseguirse siempre, claro está, que se sigan las reglas constitucionales para ello, lo que significa, y así lo recordó muy atinadamente la STC 103/2008, la necesidad de defender esos objetivos a través de una actividad que no vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales y los demás mandatos de la Constitución, y de conseguirlos únicamente cumpliendo el procedimiento previsto para la reforma constitucional. En cuanto que no hay límites materiales a la reforma constitucional, no hay, en consecuencia, observando la Constitución, límites materiales al pluralismo político, pues, de lo contrario, sería una contradicción insostenible declarar lícitas pretensiones cuya consecución sería ilícita. Son lícitos, justamente, los partidos independentista porque la independencia puede lícitamente conseguirse si así se aprueba por el procedimiento de reforma del artículo 168 de la Constitución

(mayoría de dos tercios de las Cortes Generales en dos legislaturas sucesivas, con participación intermedia del cuerpo electoral nacional en unas elecciones de innegable carácter constituyente, y referéndum final obligatorio de todo el pueblo español).

Dicho todo lo anterior, debo efectuar otra nueva aclaración que considero importante, pues se están produciendo graves equívocos (en declaraciones políticas e incluso, aparentemente, en alguna resolución jurisdiccional) cuando se dice que el derecho de autodeterminación (el derecho a decidir, que es el término que, eufemísticamente, suele utilizarse) de una parte del pueblo español no existe mientras que por reforma constitucional no se establezca. Lo que significa que, por el procedimiento del artículo 168 de la Constitución, además de poderse lograr, como se ha visto y lo considero correcto, la secesión, la independencia de parte del territorio nacional, también podría lograrse el reconocimiento constitucional del derecho de autodeterminación del pueblo de una Comunidad Autónoma.

Sostener esto último, que la Constitución, mediante su reforma, puede admitir el derecho de autodeterminación, me parece, sin duda, una proposición sumamente errónea. Ni la nuestra, ni ninguna Constitución, puede incluir en su texto tal derecho, simplemente porque, de hacerlo, se destruiría la Constitución misma. Nuestra Constitución de ahora, o cualquier otra Constitución futura, ha de basarse inevitablemente en la unidad de la nación, precisamente porque ha de basarse en la unidad, indivisible, de la soberanía. Ese es un imperativo inseparable de cualquier Constitución, que, como tal, resulta, mientras se tenga Constitución normativa, de obligatorio cumplimiento. La pertenencia a la nación de todas sus partes no puede estar sometida, en consecuencia, a la libre voluntad de cualquiera de ellas. Ya dijo muy bien Kelsen que el Derecho se destruye si descansa en el axioma «debes si quieres». Atribuida la voluntad soberana al pueblo, como es lo propio de una Constitución democrática (única Constitución auténtica) como la nuestra, solo ese pueblo en su conjunto puede ejercerla: «lo que a todos atañe ha de ser decidido por todos», se viene diciendo, con toda propiedad, desde los orígenes del constitucionalismo. Una parte, en definitiva, no puede decidir sobre el todo, simplemente porque si así fuera no habría nación ni soberanía nacional, presupuestos inesquivables, como he venido repitiendo, de cualquier Constitución.

Es posible que la nación, desde el punto de vista sociológico, cultural o politológico, sea, como alguien dijo, una realidad «discutida y discutible», pero desde el punto de vista jurídico-constitucional es algo indiscutible por ser el fundamento en que se basa el concepto mismo de Constitución. De ahí que el mal llamado «derecho a decidir», esto es, en realidad, el derecho de autodeterminación, mediante el cual una parte del territorio (más exactamente, una parte de los ciudadanos, pues los territorios no tienen poderes ni derechos) puede unilateralmente declararse independiente, ni cabe en nuestra Constitución ni cabe reconocerlo mediante una reforma constitucional.

Este ya no es ni siquiera un límite material implícito frente a la reforma, en nuestro caso frente a la reforma por la vía del artículo 168. Ya he dicho

antes que, en mi opinión no resultan aceptables los límites materiales implícitos. Es simplemente un presupuesto ontológico del concepto de Constitución. A través de la reforma podrá haber, entre nosotros, una nueva Constitución, pero siempre habrá de ser Constitución. Y la Constitución deja de serlo si admite el derecho de autodeterminación territorial. Nuestra Constitución, la de ahora y una hipotética futura reformada, solo puede admitir el derecho de autodeterminación del pueblo español en su conjunto, porque solo puede admitir la existencia de un único e indivisible soberano.

Cuestión distinta es que pudiese reformarse el artículo 168 para prever un específico procedimiento para la secesión distinto del general que ese precepto actualmente establece. Pero, en todo caso, tal procedimiento habría de incluir, por obvias razones democráticas, la aprobación de las Cortes Generales por mayoría muy cualificada y la ratificación final de la reforma por el pueblo español en su conjunto. Es decir, y en resumen, tal hipotético procedimiento nunca podría entregar la decisión a una fracción de la comunidad nacional, simplemente porque no es en una fracción, sino en el todo, donde reside la soberanía.

3.2. Constitución y reforma estatutaria

La Constitución, mientras no se reforme, establece unas reglas y principios de obligatorio cumplimiento para el desarrollo autonómico, y que, como tal, están sustraídos al principio dispositivo y han de ser observados sea cual sea el tipo de Estado descentralizado por el que se opte. Esas prescripciones constitucionales componen lo que podría denominarse como «bases constitucionales» del Estado autonómico (entre otras, unidad de la nación y del Estado, soberanía del pueblo español, solidaridad y no discriminación entre las Comunidades Autónomas, igualdad sustancial de derechos de todos los españoles sea cual sea la parte del territorio nacional en que se encuentran, competencias exclusivas del Estado de imposible atribución a las Comunidades Autónomas, consideración de los Estatutos de Autonomía como normas enteramente subordinadas a la Constitución, poder judicial único). Tales bases han sido clara y reiteradamente señaladas por la jurisprudencia constitucional desde el primer momento, y en los últimos años bien sistematizadas en las SSTC 247/2007, 103/2008 y 31/2010. La organización territorial del Estado, como ya dije al principio de este escrito, no está, frente a lo sostenido a veces con alguna ligereza, enteramente desconstitucionalizada. Por ello, entre otras razones, es posible el control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía.

De ahí que esas bases constitucionales sean el límite a los cambios que sobre el Estado autonómico cabe introducir mediante reformas estatutarias. Los cambios que afecten a esas bases no pueden efectuarse mediante reforma de los Estatutos, sino, indefectiblemente, mediante reforma de la propia Constitución. Ese es el auténtico significado, ya lo advertí también, de la STC 31/2010 sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Por supuesto que caben modificaciones del Estado autonómico por vía legal (incluyendo la de la reforma de los Estatutos), para eliminar determinadas disfunciones que ahora le aquejan (en cuanto a la racionalización de las Administraciones, de la financiación territorial y de los servicios públicos esenciales, o en cuanto a la garantía de la unidad de mercado y a la clarificación de la delimitación de competencias). Bastaría con atenerse, en tales modificaciones legislativas, a la doctrina (no siempre aplicada) del Tribunal Constitucional que incluso podría precisar algunos extremos de la misma si fuera necesario y siempre que no se afectasen las bases ya aludidas. A veces se piden reformas constitucionales para cambios que, sin modificar la Constitución, pueden hacerse si hay voluntad política para llevarlos a cabo.

Sin embargo, no cabe negar que los problemas actuales de nuestro modelo territorial son de tal importancia que, quizás, como ya advertí más atrás, esas posibles transformaciones legales no serían suficientes para resolverlos y deba acudir a la reforma de la Constitución, que es de lo que ahora voy a tratar.

3.3. La reforma constitucional

Ante todo debo efectuar tres precisiones que debieran tenerse en cuenta a la hora de plantearse una reforma constitucional: una, jurídica, ya señalada, y que consiste en que ni siquiera por la vía de reforma del artículo 168 CE podría atribuirse a una fracción de la nación el derecho a separarse de ella; otra no jurídica, sino política, de política constitucional y que consiste en que para reformar la Constitución se requiere de la existencia de un amplio consenso entre partidos que debe ir más allá incluso que el de las mayorías parlamentarias procedimentalmente requeridas; y la tercera de índole técnica, relativa a la necesidad de huir de la improvisación y el arbitrio, elaborando la reforma con la ayuda de estudios jurídicos solventes.

Si se cumplen las condiciones que acaban de exponerse, es claro que la reforma constitucional podría ser útil para resolver algunos de los problemas (no todos, por lo que después diré) de nuestro actual Estado autonómico. Precisamente para ello están las reformas constitucionales: para adaptar la Constitución a nuevas realidades, que es lo mismo que decir para asegurar la pervivencia, la vigencia, de la propia Constitución. Reforma constitucional que no solo se referiría a los problemas territoriales, sino que debiera extenderse a otros problemas de nuestro Estado democrático (que afectan a los partidos, a los sindicatos, a los derechos de los ciudadanos, al sistema electoral y a la configuración y funcionamiento de las instituciones), pero a los que no me referiré porque caerían fuera del objeto de este escrito, pese a que no debe desconocerse la relación que unos y otros tienen, porque al fin y al cabo, en el Estado, la procura de la integración territorial no puede desligarse de la procura de la integración ciudadana.

Paso a pronunciarme sobre los objetivos y posibilidades de la reforma constitucional, que, en mi opinión, y ya lo adelanto, debiera de estar orientada a la rectificación del Estado autonómico y no a su abandono.

3.4. Una reforma constitucional para mejorar el Estado autonómico, no para destruirlo

3.4.1. *¿Hacia un Estado plurinacional?*

Como es sabido, hay quienes proponen, entre otras medidas que podrían adoptarse para intentar resolver el problema político creado por el nacionalismo catalán, el reconocimiento por la propia Constitución, mediante su reforma, de la realidad nacional de Cataluña, o más directamente y sin eufemismo, de que Cataluña es una nación. Es probable que se trate de una propuesta bienintencionada, pero en la que se olvida que las palabras en una Constitución han de tomarse completamente en serio, especialmente una de ellas, la más básica, y por ello de significado jurídico unívoco, la de nación, como ente titular de la soberanía. Si se quiere tener una Constitución auténtica, esto es, una Constitución normativa, no puede llamársele en su texto nación a una comunidad que no es soberana, salvo que el mismo significado de la Constitución se desnaturalice. O dicho de otra manera, salvo que, como ya advertí más atrás, se introduzca en la Constitución el principio de su propia destrucción. A los problemas creados en España por el seccionalismo hay que intentar buscarles solución, sin duda alguna, pero no, me parece, a través de la contradictoria conversión en postulados constitucionales de las doctrinas nacionalistas. La Constitución, que por garantizar el pluralismo ampara el nacionalismo, no puede, sin embargo, sustentarse en él, es decir, adoptarlo como fundamento, como principio legitimador, de la propia Constitución.

En estas cuestiones básicas del Derecho constitucional conviene aclarar el significado de los términos, pues su erróneo entendimiento fomenta la confusión en que a veces caen no solo los políticos, sino incluso algunos juristas. El pueblo es un término demográfico (el conjunto de los ciudadanos que viven en un determinado territorio), y la nación un concepto jurídico (el ente titular de la soberanía). Por ello, si bien la Constitución, en su preámbulo, puede reconocer la existencia de los «pueblos de España», en ese mismo preámbulo solo admite la existencia de una única nación española, simplemente porque es ella, como se dice el comienzo mismo del preámbulo, la titular del poder constituyente (que como tal ha de ser indivisible). De ahí que, en su artículo 1.2 se defina la soberanía como «nacional», y se reconozca, como Constitución democrática que es, que el ejercicio (no la titularidad) de esa soberanía reside en el pueblo español (que engloba a todos los pueblos de España), único pueblo capaz de expresar la voluntad de la nación. Y por lo mismo, como es la nación la titular de la soberanía, es de ella, en el artículo 2, y no del pueblo, de la que se predica (como atributo inseparable de esa soberanía) la insoluble unidad.

También en el mismo precepto se declara que la nación, España, es patria común e indivisible de los españoles, diferenciándose, pues, nación de pueblo, aunque solo el pueblo pueda disponer de ella. La nación, en consecuencia, no es el pueblo español, sino España, la patria común «de los españoles» (es decir, la patria a la que el pueblo español pertenece). Sin perjuicio de otras

consideraciones a que el precepto se presta (la distinción entre la patria como término político-descriptivo y la nación como concepto jurídico-prescriptivo), es meridianamente claro en todo caso que el artículo 2 (pese a incurrir el algunas reiteraciones quizás técnicamente innecesarias) proclama la unidad de la nación como base de la Constitución y del Estado, justamente por ser el centro de imputación de la soberanía.

Ese y no otro es el concepto de nación para nuestro Derecho constitucional, más aún, para cualquier Derecho constitucional, incluidos el de los Estados más descentralizados. El Estado federal, por ejemplo, se basa en la existencia de una sola nación en sentido jurídico, pues si hay un Estado, solo una puede ser la soberanía (atrás quedaron, por inservibles, los viejos entendimientos de la soberanía compartida en las federaciones). De tal modo que, para el Derecho constitucional, el Estado plurinacional, en términos jurídicos, es una «*contradictio in terminis*». Cuando jurídicamente se admite, en un Estado, una pluralidad de naciones, el sistema político resultante no es un Estado federal, sino una confederación, que, como es bien sabido, no es realmente un Estado, regido por un solo Derecho superior (una Constitución), sino un sistema político no estatal, regido por reglas más propias del Derecho internacional que del Derecho constitucional. Un sistema político que, además, se ha mostrado ineficaz para racionalizar la convivencia civilizada en cualquier comunidad, como lo demuestran su abandono, casi inmediato, en los Estados Unidos de América al comienzo de su independencia y su transformación en federación, en Suiza, desde mediados del siglo XIX.

Este concepto de nación no es solo, pues, el derivado de nuestra actual Constitución, sino el que sigue siendo exigible para cualquier Constitución futura que, mediante la reforma de aquélla, se establezca. Distinto es el significado que pueda atribuirse al término «nacionalidad», empleado por el artículo 2 de nuestra Constitución, como cualidad política de determinadas Comunidades Autónomas. Su entendimiento constitucional no puede equivaler, en modo alguno, al de nación (no hay más que remitirse a lo que los arts. 1.2 y 2 estipulan sobre la nación), sino al de una comunidad que, a diferencia de una región, posee no solo unas características geográficas o demográficas determinadas, sino también unas singularidades culturales, lingüísticas o históricas bien específicas. De una nacionalidad pueden derivarse cualidades autonómicas singulares, pero no atributos soberanos. En definitiva, puede gozar de autonomía, no de soberanía. En la Constitución no cabe, jurídicamente, una «nación de naciones», pero sí una «nación de comunidades», que lo es ahora y puede serlo, sin duda, mucho más.

En definitiva, no me parece que sea posible asumir, tomándose la Constitución en serio, la propuesta de que la misma reconozca la existencia de una «nación de naciones», y en consecuencia, de un Estado plurinacional. Fórmula que no cabe, creo, en ninguna Constitución moderna, racional-normativa. Descartado el caso de Bolivia, donde el término sí es admitido, pero por una Constitución que no pertenece, a mi juicio, al tipo al que me estoy refiriendo, y descartado el caso de Canadá, que no es en mi opinión, pese a que algunos así lo entiendan, un Estado plurinacional (el reconocimiento de una

«sociedad diferenciada» respecto de Queveq no puede equipararse al reconocimiento para ella de la cualidad de «nación» en estrictos términos jurídico-constitucionales), solo, quizás (lo digo con dudas), pueda serlo el Reino Unido, que tiene una Constitución antigua, que basa la unidad del Estado no en la unidad de la nación, sino en la unidad de la Corona, y en la que la soberanía no se radica en la nación, sino en el Parlamento.

Allí, en el Reino Unido, la Corona no es solo el símbolo político de la unidad estatal, como entre nosotros, sino la portadora, el sostén jurídico, de esa misma unidad; y el ente capaz de autodeterminarse jurídicamente, esto es, el poder constituyente, no es el pueblo británico en su conjunto, sino el Parlamento. No hay, en el Reino Unido, una nación titular de la soberanía, cuya voluntad pueda expresarla el pueblo de ese Reino Unido, sino que la titularidad y el ejercicio de la soberanía recaen únicamente en el Parlamento británico, que tiene, por cierto, como tal soberano, la última palabra en las decisiones básicas que afecten al Reino Unido en su totalidad (incluida su composición territorial). En consecuencia, al carecer allí el término nación de su preciso significado jurídico-constitucional, y tener únicamente el más vago y flexible significado cultural, sociológico o politológico, no habría reparo alguno para entender al Estado británico como un Estado plurinacional, en el sentido descriptivo de Estado que integra a diversos pueblos o comunidades (que, obviamente, carecen de soberanía), pero no en el sentido jurídico-constitucional de un Estado que se basa en un soberano plural, algo difícilmente aceptable para cualquier otro Estado que, a diferencia del británico, posea una Constitución en el sentido moderno (dotada, pues, de normatividad y suprema legalidad).

3.4.2. *¿Hacia un Estado federal?*

En España algunos han propuesto, como forma de solución de nuestros actuales problemas de integración territorial, la conversión de nuestro Estado autonómico, mediante reforma de la Constitución, en un Estado federal. Para sopesar esta propuesta es preciso efectuar algunas aclaraciones. La primera es la de que no hay un modelo canónico de Estado federal, pues ni siquiera los rasgos del que podría llamarse modelo clásico, hoy superado, de federalismo (pluralidad de Estados miembros, pluralidad de Constituciones, la federal y la de los Estados miembros, cláusula residual de competencias a favor de esos Estados, competencias de estricta atribución constitucional para la Federación, existencia de dos cámaras parlamentarias, una representante de la totalidad de la nación y otra representante de los Estados miembros, poder judicial territorialmente dividido, entre otras características) se dan hoy en todas las federaciones. No hay, se ha dicho bien, dos Estados federales iguales.

Así, por poner algunos ejemplos, en Alemania los entes territoriales no se llaman Estados, sino países —«länder»—, en Suiza cantones, en Bélgica comunidades y regiones, en Argentina y Canadá provincias; en Bélgica, solo existe un Estado, al que, no obstante, la Constitución denomina federal, y una

sola Constitución, siendo regulado el sistema de descentralización territorial por leyes estatales; en los Estados Unidos, modelo clásico del Estado federal, compuesto por agregación, la cláusula residual, de competencias plenas de los Estados salvo en las materias tasadamente atribuidas a la Federación, ha dado un giro en sentido abiertamente contrario. Que es algo que conviene subrayar frente a los que opinan que nuestro Estado autonómico no es un Estado federal, simplemente porque la cláusula residual de competencias está aquí establecida a favor del Estado, cosa por lo demás que no debe extrañar cuando lo que aquí ha sucedido es que el Estado autonómico es resultado de una descentralización y no de una agregación.

La práctica inversión de la cláusula residual en el federalismo norteamericano es producto del reforzamiento de la Federación, consecuente con la ampliación de los poderes que, a partir del siglo XX, por exigencias de la realidad social, experimenta el Estado, que pasa de ser un Estado liberal a convertirse en un Estado democrático y social, que ha de actuar (regulando y ejecutando) en los más diversos sectores de la vida nacional y que ha de desplegar, si quiere defender con eficacia sus intereses, una importante capacidad de acción internacional, máxime en un mundo tan globalizado como el que existe a partir del pasado siglo. Difícilmente los constituyentes de 1787 podían haber previsto que la Federación tuviese que hacer frente a estas nuevas realidades.

Ello ha originado, de modo inevitable, que la Federación haya tenido que extender sus competencias, lo que ha supuesto un claro vaciamiento del contenido de la cláusula residual, pese a no haberse efectuado cambio alguno en el texto constitucional. Tal cambio lo ha certificado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, interpretando la «cláusula de comercio» en sentido amplio a favor de los poderes de la Federación y haciendo uso, para reforzar y ampliar los poderes federales, de la teoría de los «poderes implícitos».

En resumidas cuentas, hoy la única característica que podrían considerarse común de cualquier Estado federal es la distribución territorial, sustantiva y generalizada, del poder político, de tal modo que haya un reparto de competencias legislativas y ejecutivas entre el Estado y los entes territoriales autónomos. Esas características comunes las cumple, desde luego, nuestro Estado autonómico, fuertemente descentralizado (nuestras Comunidades Autónomas poseen tantas y a veces más competencias que los entes territoriales de las federaciones), aunque quizás privado todavía de otra institución que suele existir en los Estados federales: una segunda cámara auténticamente territorial (lo que ahora, pese a denominársele así, no es el Senado). Esta institución, de todos modos, no es hoy algo que, a mi parecer, resulte necesario para un Estado federal, porque, por ejemplo, en el modelo más antiguo o genuino de federalismo, el norteamericano, el Senado hace tiempo que dejó de ser cámara territorial para convertirse en una cámara tan «nacional» o más que la de representantes. De todos modos, esta segunda cámara se podría establecer en España sin tener que designar formalmente como «federal» a nuestro Estado autonómico.

No se me ocurre qué ganancia integradora podría obtenerse por designar, mediante una reforma constitucional, a nuestro Estado como Estado

federal, salvo que se piense en que así se haría posible la división territorial también del poder judicial, objetivo éste que, a mi entender, teniendo en cuenta nuestra propia realidad cívica y política, tendría, creo, más inconvenientes que ventajas para la efectividad en España del Estado de Derecho.

Nuestro Estado autonómico es, en la actualidad, una forma de Estado federal, aunque llamado de otra manera. Es el que aquí hemos adoptado de entre «los rostros del federalismo», por utilizar una expresión conocida y que sirve de título a uno de los mejores libros escritos en España sobre la materia. No creo, pues, que sea útil denominar normativamente como «federación» a lo que de hecho ya lo es, o lo puede ser mejor con algunos cambios institucionales. Salvo que se tenga una profunda fe en el mero nominalismo. O salvo que se entienda que bajo la forma del Estado federal puede darse cobijo a una descentralización política fuertemente diferenciada, esto es, lo que algunos llaman «federalismo asimétrico». Modelo éste, el de la asimetría, difícilmente compatible con un Estado federal y muy poco probado en el constitucionalismo foráneo.

Tampoco veo las ventajas integradoras que, entre nosotros, un Estado nominalmente federal podría tener, ya que no creo que esa simple denominación atrajera a los partidos nacionalistas, que, cuando hablan de federación se están refiriendo a otra cosa bien distinta: la confederación (para algunos nacionalismos ni siquiera considerada como el final del trayecto, sino solo como una estación de tránsito hacia la independencia), confederación que, aparte de su incompatibilidad con la existencia de un Estado constitucional es una forma de organización inviable para cualquier Estado de nuestro tiempo. No creo, por lo demás, que las posibilidades de establecer determinadas asimetrías fuesen superiores si abandonamos el Estado autonómico y lo convertimos, nominalmente, en Estado federal.

Por todo ello me parece que los cambios que necesita nuestro actual sistema de organización territorial quizás podrían conseguirse mejor reformando, y no destruyendo, el Estado autonómico. El modelo que nos fuimos dando al poner en marcha las previsiones constitucionales no creo que debamos echarlo por la borda, sino plantearnos ahora las rectificaciones necesarias en su estructura y en su funcionamiento para subsanar los defectos que la experiencia de todos estos años ha ido mostrando. Mejor que adoptar normativamente la calificación de federal para nuestro Estado, lo que sí resulta necesario es asentar en España la «cultura del federalismo», que esa sí es consustancial a cualquiera de los modelos, de los rostros, que el federalismo tiene. Una cultura política que consiste en la aceptación simultánea del pluralismo y la unidad.

3.4.3. *La reforma constitucional del Estado autonómico*

Como ya he repetido varias veces, los males de nuestro Estado autonómico, dada su gravedad, no son susceptibles de ser tratados solo con cambios políticos y legislativos, por muy necesarios que éstos sean. Ha de acudir,se,

pues, para intentar remediarlos, a la reforma constitucional, siempre, por supuesto, a partir de las condiciones que para tal reforma ya recordé más atrás, teniendo en cuenta, además, que no cabe confiar en exceso en la virtud salu-tífera de las reformas estructurales, pues para que un Estado funcione, y ello quiere decir que cumpla con eficacia sus cometidos básicos, no basta con el Derecho, ya que se requiere también de la asunción de determinados valores culturales y reglas políticas sin los cuales esto que llamamos Estado, sobre todo cuando el Estado es democrático, tiene muchas dificultades para mantenerse. Nunca debe olvidarse que, para llevar a cabo con éxito reformas políticas y sociales, el Derecho puede ser requisito indispensable, pero nunca suficiente.

Hechas las anteriores observaciones voy a dar mi opinión sobre las modificaciones del texto de la Constitución que podrían ser convenientes para hacer frente a los problemas que se han ido señalando (me refiero solo a los problemas de integración territorial, no a otros problemas de nuestra democracia y de nuestro Estado de Derecho que la reforma constitucional también debiera intentar resolver), y lo haré apuntando, de manera no exhaustiva y sin desarrollo (lo contrario sería impropio del cometido del presente escrito), las líneas generales de esos cambios: incluir en el artículo 2 la mención de que, entre las diversas Comunidades autónomas, tienen la condición de nacionalidades el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, mención que podría servir para introducir por vía estatutaria singularidades que resultan muy convenientes y no por ello opuestas a la igualdad sustancial de derechos de todos los españoles ni a los principios de solidaridad y no discriminación entre las Comunidades Autónomas; reformar el Senado para convertirlo en verdadera cámara de representación de las Comunidades Autónomas (función que ahora, realmente, está cumpliendo el Congreso de los Diputados); reformar el Título VIII para hacer desaparecer el principio dispositivo, ya sin objeto una vez desarrollado el Estado autonómico, así como la cláusula de transferencia o delegación de competencias del Estado a favor de las Comunidades Autónomas, cláusula gravemente perturbadora, pues las competencias de éstas solo deben ser las atribuidas por los Estatutos en aplicación de lo previsto en la Constitución; en tal sentido debiera modificarse el marco de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas previsto ahora en los artículos 148 y 149, transformándolo en un sistema más simple, en el que resulte indubitado, con la mayor precisión y claridad, qué competencias son las exclusivas del Estado, cuáles pueden ser, y en qué grado, las compartidas con las Comunidades Autónomas y cuáles pueden ser las exclusivas de éstas, además de preverse un tratamiento constitucional más extensivo y claro que el de ahora sobre el régimen financiero autonómico.

Una reforma constitucional en esa dirección (cuyo contenido, insisto, solo he enunciado de manera liminar y aproximada), acompañada de un adecuado desarrollo legislativo y de una doctrina rigurosa del Tribunal Constitucional, creo que podría contribuir a mejorar sustancialmente nuestro Estado autonómico. Y como el Tribunal Constitucional es una pieza esencial en nuestro sistema, convendría no sustraerle competencias que ahora tiene para resolver los conflictos territoriales (ya sea respecto de actos, de reglamentos o

de leyes) ni trasladar parte de esa competencia a la jurisdicción ordinaria atribuyéndole, como algunos han propuesto, la facultad de utilizar el principio de prevalencia para inaplicar leyes autonómicas contrarias a las leyes estatales, ya que ello podría suponer un riesgo para la seguridad jurídica que no debiéramos permitirnos en nuestro Estado de Derecho. El control de las leyes por su contraste con la Constitución (o los Estatutos de Autonomía) debe quedar en las manos exclusivas del Tribunal Constitucional. Otra cosa distinta es la conveniencia de modificar el tiempo de mandato y el sistema de renovación de los Magistrados de ese Tribunal, pero esa es una cuestión que cae fuera del objeto del presente escrito.

3.5. A modo de conclusión: la integración constitucional del nacionalismo

Me refiero, obviamente, al nacionalismo secesionista, ya que el sentimiento de especial apego a una tierra, a su cultura y a sus características singulares (vasquismo, catalanismo, galleguismo, andalucismo, etc.) compatible con el hecho de sentirse también español no puede ser nunca calificado de nacionalismo. El nacionalismo es otra cosa: el sentimiento, la convicción, de que una determinada comunidad, por su identidad propia y diferenciada, debe configurarse como entidad política soberana, de manera que si está englobada en una comunidad política más amplia ha de aspirar a segregarse de ella. Que es lo que sucede hoy con nuestros nacionalismos, cuya pretensión es la de que determinadas comunidades no deben formar parte de España y, en consecuencia, han de separarse de ella para formar un Estado independiente. A las cosas hay que llamarlas por su nombre: no tenemos nacionalismos «incluyentes», nuestros nacionalismos son, por principio, excluyentes, es decir, independentistas. Salvo el caso, creo, del llamado «nacionalismo español», cuya versión uniformadora y centralizadora, que sí existió en algunos momentos del pasado, está hoy abandonada, manifestándose como un nacionalismo «inclusivo» que no plantea problemas de integración territorial (salvo que, por reacción frente a los excesos de otros nacionalismos, aquella versión se despierte con virulencia, cosa que no ha ocurrido y que es de desear que no suceda). Este nacionalismo español de ahora (en realidad, es más un sentimiento nacional que un sentimiento nacionalista) se muestra, en todo caso y de modo muy mayoritario (y así lo prueban los estudios demoscópicos), como un nacionalismo «constitucionalizado» que ha asumido la compatibilidad entre los valores de unidad y pluralidad, o dicho jurídicamente, entre los principios de soberanía nacional y de autonomía territorial.

Es de aquellos otros nacionalismos (y no de las disfunciones de nuestro actual modelo de organización territorial, por muy evidentes que sean) de los que derivan los más hondos problemas «constitutivos» que hoy nos aquejan. Las dificultades para la pervivencia en España de un Estado compuesto, se le llame autonómico o federal, no radican en la diversidad de culturas, o en pluralidad de lenguas que, por sí sola, no aboca, necesariamente, al sec-

cionalismo (como lo prueba el ejemplo de Suiza, y no es el único) sino, verdaderamente, en la existencia arraigada y extendida, en algunas partes del territorio, de una ideología, el nacionalismo, en nuestro caso los nacionalismo catalán y vasco (creo que el gallego u otros representan un problema mucho menos grave).

Sin despreciar las diferencias entre uno y otro nacionalismo (el catalán y el vasco), lo cierto es que si la Constitución tenía, desde sus orígenes, el objetivo de integrarlos, ese objetivo ha fracasado. Quizás lo que ha sucedido es que se pedía del nacionalismo una actitud imposible, pues el nacionalismo, por principio, no puede abandonar su pretensión de segregación. Solo las almas cándidas pueden pensar que una buena Constitución, incluso la mejor posible, puede convertir a los nacionalistas en no nacionalistas. Es cierto que una mejor integración territorial puede debilitar el nacionalismo, o reducir sus adeptos. De ahí la necesidad de dar cobijo constitucional a las singularidades territoriales, siempre, claro está, que no produzcan desigualdades sustanciales en los derechos de los ciudadanos ni originen privilegios entre las Comunidades Autónomas. Pero hay que ser conscientes de que ello podría ayudar, sin duda, a convivir mejor con el nacionalismo, pero no a hacerlo desaparecer.

De ahí que sea vano pensar que mediante una reforma constitucional se solucionase por entero en España el problema del seccionismo, salvo que esa reforma supusiera su triunfo, esto es, aprobase la secesión, posible, a mi juicio, por el procedimiento del artículo 168 de la Constitución. Como eso, que es posible, no es probable, al menos por ahora, al margen de que para algunos, entre los que me encuentro, no fuese deseable en ningún caso, lo único que frente al nacionalismo cabe hacer es convivir con él, oponiendo a sus ideas, en la contienda política y en el debate intelectual, otras que le sirvan de contraste para intentar vencerle en el campo de la opinión, pues tan lícito como propugnar la segregación es propugnar que ésta no debiera producirse, y buenas razones hay, desde luego, para ello. Ahora bien, ese debate exige una condición que han de cumplir todos los que en él participen, derivada, justamente, del carácter lícito de los objetivos que se propugnan: que para defenderlos y lograrlos han de someterse a las reglas de juego de la Constitución. Ni el nacionalismo, ni ninguna otra ideología, ni ningún grupo social, entidad o persona, sea del tipo que sea, puede (debe) actuar vulnerando el Derecho, pues el Estado sucumbe si tolera la inaplicación de las leyes y de las sentencias de los tribunales. Leyes y sentencias que, entre otras cosas, vienen a impedir que se den situaciones de privilegio entre unos y otros españoles, pues el Estado democrático también desaparece si deja de basarse en una nación de ciudadanos, esto es, de personas libres e iguales en su libertad. Todo eso es tan claro que casi sonroja recordarlo.

En resumidas cuentas, y valga como conclusión moderadamente pesimista, o moderadamente optimista, según se mire: la Constitución no puede integrar al nacionalismo, pero puede convivir con él; el nacionalismo no puede integrarse en la Constitución, pero debe convivir con ella. Esa es, al menos, mi opinión, condenada, quizás, a tener muy pocos adeptos, pues pre-

veo que despertará escaso interés, seguramente, entre los nacionalistas, y será tenida incluso como ingenua, probablemente, por los no nacionalistas. En mi descargo solo diré que, respecto de estos últimos, lo que sí me parecería ingenuo es que piensen que el problema de integración que los nacionalismo plantean podría resolverse simple y definitivamente encontrándoles un «mejor acomodo» constitucional. Cosa bien distinta es que deba acometerse la tarea de reformar nuestro Estado autonómico, que urgentemente lo necesita, no solo, aunque también, para dotar de mayor relevancia constitucional a la singularidad cultural y política de algunas de las Comunidades que lo componen.

II

ESTUDIOS

Problemas de legitimidad en el origen del constitucionalismo español

Sumario: RESUMEN.—I. ANTECEDENTES: LA POLÉMICA SUCESIÓN DE CARLOS IV Y LA CRISIS DE LA LEGITIMIDAD DINÁSTICA DE FERNANDO VII.—II. LA ABORTADA LEGITIMIDAD DE JOSÉ I: LAS ABDICACIONES DE BAYONA, EL NOMBRAMIENTO DE JOSÉ I, LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA Y LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DEL CONSEJO DE CASTILLA.—III. LA DEFECTUOSA APARICIÓN DE LA LEGITIMIDAD POPULAR: LA IDEA DE LA SOBERANÍA NACIONAL, LA PROCLAMACIÓN POPULAR DE FERNANDO VIII Y LA POLÉMICA CONVOCATORIA DE CORTES.—IV. LA LEGITIMIDAD NACIONAL RECHAZADA: LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812 Y EL FRUSTRADO ESTABLECIMIENTO DE UNA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL.—V. LA AUTOCRACIA FERNANDINA: ABOLICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN, PROMESAS INCUMPLIDAS, MUERTE DE CARLOS IV Y TESTIMONIO DE FRAY JUAN DE ALCARAZ: ¿RESTAURACIÓN O INSTAURACIÓN DE UNA NUEVA MONARQUÍA ABSOLUTA?—VI. LA LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL ACEPTADA Y TRAICIONADA Y LA RESTAURACIÓN DE LA AUTOCRACIA FERNANDINA: EL «TRIENIO»: JURAMENTO Y PERJURIO DEL REY CONSTITUCIONAL.—VII. CONCLUSIÓN.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Una de las razones que fundamentan la peculiaridad del Constitucionalismo español respecto a otros modelos (norteamericano, francés o inglés) es la cuestión de la legitimidad. Frente a modelos basados en la legitimación dinástica o tradicional y modelos basados en una legitimación revolucionaria, el caso español ofrece un panorama complejo donde tanto el monarca como las Cortes presentan problemas de legitimidad. El reinado de Fernando VII, sin legitimidad democrático-constitucional y con

★ Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Santiago de Compostela.

una más que dudosa legitimidad dinástico-tradicional aparece así no como una «restauración» de la situación anterior, sino como la «instauración» de la primera autocracia de nuestra historia.

PALABRAS CLAVE: Legitimidad, Monarquía, Soberanía, Fernando VII, Cortes de Cádiz, Constitución de 1812, Autocracia.

Uno de los elementos que hacen peculiar y original el desarrollo del constitucionalismo español, distinguiéndolo de otros modelos (francés, inglés, norteamericano) es la falta de un principio claro de legitimidad sobre el que se desencadene el desarrollo constitucional. Como veremos, a diferencia de otros casos existentes en Derecho Comparado, el inicio del constitucionalismo en España no se hizo sobre la base del principio dinástico, y sólo se asentó de forma clara en un principio nacional (popular o democrático) articulado constitucionalmente durante el breve trienio constitucional. En consecuencia, el régimen de Fernando VII en los dos períodos en que reinó personalmente de forma absolutista no se basó propiamente en un principio de legitimidad dinástico-tradicional, sino en una autocracia. La tesis que se pretende argumentar es que el reinado absolutista de Fernando VII inaugura una nueva era que no sólo rompe con el constitucionalismo, sino también con la legitimidad dinástica-tradicional, siendo, así, la primera autocracia en la historia de España. Sólo tras la muerte de Fernando VII, la monarquía buscará una relegitimación no autocrática.

I. ANTECEDENTES: LA POLÉMICA SUCESIÓN DE CARLOS IV Y LA CRISIS DE LA LEGITIMIDAD DINÁSTICA DE FERNANDO VII

I.1. Antes de que se proclamara, formalmente, la soberanía nacional en España, el 24 de septiembre de 1810, se produjo una sucesión de hechos que llevaron a que la legitimidad dinástica quedara en una situación abiertamente cuestionable.

El **23 de septiembre de 1789**, apenas dos meses después de la Revolución Francesa, Carlos IV convocó a las Cortes para que juraran a su heredero Fernando como Príncipe de Asturias y futuro rey de España¹. Esas mismas cortes, el día 30 de septiembre de 1789, en sesión secreta, aprobaron de forma unánime una petición para derogar la ley sálica en la sucesión de la Corona², que estaba vigente desde que Felipe V la aprobara el 16 de febrero de 1713³,

¹ Cfr. SALVÁ, MIGUEL y SÁINZ DE BARANDA, PEDRO, *Colección de Documentos inéditos para la Historia de España*, Imprenta de la viuda de Calero, Madrid, 1850, pp. 68-95; FERNÁNDEZ MARTÍN, MANUEL, *Derecho parlamentario español*, vol. I, Imprenta de los Hijos de J. A. García, Madrid, 1885, pp. 129 y ss.

² SALVÁ, MIGUEL y SÁINZ DE BARANDA, PEDRO, *Colección de Documentos inéditos para la Historia de España*, cit., pp. 98-118.

³ Auto acordado quinto, título siete, libro quinto de la Recopilación (Ley quinta, del título I, del libro III, de la Novísima Recopilación).

para volver al sistema de sucesión fijado en las Partidas⁴, resolución que no fue publicada hasta 1830⁵.

I.2. La Revolución Francesa, que precipitó la convocatoria de Cortes para jurar a un príncipe heredero que, en ese momento, no tenía ni cinco años, supuso una quiebra en la política exterior española del siglo XVIII que se había basado, fundamentalmente, en una alianza con Francia para la mejor protección de los intereses nacionales de España. Uno de los resultados del enfrentamiento de España con la Francia revolucionaria fue la cesión de la parte occidental de la isla de Santo Domingo, con la «Paz de Basilea» de 1795. La amortiguación de la Revolución con la llegada al poder del «Directorio» supuso un primer paso en la reconducción de la alianza hispano-francesa, concretado en el **Tratado de la Granja de San Ildefonso, de 18 de agosto de 1796** (conocido como «segundo Tratado de San Ildefonso») ⁶. Con la toma del poder en Francia por Napoleón Bonaparte en 1799, se consumó la «reconducción» de la Revolución y no pasó ni un año de su ascenso al poder para que se renovara la alianza hispano-francesa mediante un nuevo tratado de San Ildefonso, el **Tratado de 1 de noviembre de 1800** (el llamado «tercer tratado de San Ildefonso») ⁷. En el marco de esta alianza se produjo el enfrentamiento contra Inglaterra y sus aliados (la «tercera coalición») que tuvo su momento más trágico en la derrota naval franco-hispana en Trafalgar, el **21 de octubre de 1805**. El **27 de octubre de 1807**, Godoy, en representación de Carlos IV, firma con el representante de Napoleón el Tratado de Fontainebleau para conquistar y repartirse Portugal y sus colonias⁸. Este tratado se inscribía en esta política de alianza con Francia y oposición a Inglaterra desde que la dinastía borbónica accedió a la Corona de España. Como consecuencia de este acuerdo de Fontainebleau, tropas francesas, cada vez más numerosas se introdujeron en España.

I.3. Este acuerdo será, también, el desencadenante de la conjura de El Escorial que tendrá una gran importancia para la determinación de la legitimación dinástica en España. Ese mismo día **27 de octubre de 1807** Car-

⁴ Ley segunda, título quince, Partida segunda.

⁵ «Pragmática-sanción en fuerza de ley decretada por el señor REY DON CARLOS IV á petición de las Cortes del año 1789, y mandada publicar por S. M. reinante para la observación perpetua de la Ley 2.ª, título 15, partida 2.ª, que establece la sucesión regular en la corona de España», de 29 de marzo de 1830, publicada en la *Gaceta de Madrid* de 6 de abril de 1830.

⁶ Texto disponible en MANUEL GODOY, *Memorias de Don Manuel Godoy, príncipe de la Paz, ó sea cuenta dada de su vida política; para servir á la historia del reinado del Señor Don Carlos IV de Borbón*, Librería americana de Leconte y Lasserre, París, 1839, tomo II, pp. 321-326.

⁷ El texto del llamado «tercer tratado de San Ildefonso» («Artículos preliminares entre España y Francia, obligándose la primera a ceder la Luisiana y entregar seis navíos de línea en compensación del establecimiento territorial que ofrece la última con título de rey al infante duque de Parma») puede verse en CANTILLO, ALEJANDRO DEL, *Tratados, Convenios y declaraciones de paz y de comercio que han hecho con las potencias extrangeras los monarcas españoles de la casa de Borbón*, Imprenta de Alegría y Charlain, Madrid, 1843, pp. 692-693.

⁸ El texto del Tratado de Fontainebleau («Tratado secreto entre el rey de España y el emperador de los franceses relativo a la suerte futura de Portugal») puede consultarse en TORENO, Conde de (José María Queipo de Llano Ruiz de Saravia), *Historia del Levantamiento, Guerra y Revolución de España*, Librería Europea de Baudry, París, 1838, tomo I, pp. 427-429.

los IV recibe un anónimo en El Escorial que le alerta de una conspiración de Fernando para destituir a Carlos IV y envenenar a la reina. Carlos IV se plantea incluso desheredar a Fernando⁹.

Sin embargo, unos días después, Fernando VII pide (y obtiene) el perdón de su padre tras delatar a todos sus cómplices, en el Real Decreto de **5 de noviembre de 1807**¹⁰, «por el que S.M. perdona a su hijo arrepentido». En este Decreto se reproducen las cartas de Fernando pidiendo perdón al Rey a la Reina:

«Señor, papá mío: he delinquido, he faltado a V.M. como rey y como padre, pero me arrepiento y ofrezco a V.M. la obediencia más humilde. Nada debí hacer sin noticia de V.M. pero fui sorprendido. He delatado a todos los culpables y pido a V.M. me perdone por haberle mentido la otra noche, permitiendo besar sus reales pies a su reconocido hijo, Fernando».

«Señora, mamá mía: estoy muy arrepentido del grandísimo delito que he cometido contra mis padres y reyes; y así con la mayor humildad le pido a vuestra majestad perdón de él, como también de la terquedad mía en negar la verdad la otra noche; y así de lo íntimo de mi corazón suplico a vuestra majestad se digne de interceder con papá para que permita ir a besar sus reales pies a su reconocido hijo Fernando».

A pesar de todos estos antecedentes, el **25 de enero de 1808**, el Tribunal encargado de conocer la causa por la conspiración de El Escorial absolvió a todos los acusados. Esta absolución provocó la ira de Carlos IV que desterró a todos los jueces sin seguir el procedimiento judicial¹¹.

I.4. Apenas seis semanas después, el día **17 de marzo de 1808** estalla el motín de Aranjuez y el **19 de marzo de 1808** se firma en aquel lugar el Decreto de abdicación de Carlos IV¹². Es obvio que ese motín fue un acto de fuerza (fuera quien fuera quien estaba detrás del mismo) por lo que es obvio que esa renuncia no podía ser «libre». Y, en efecto, el **21 de marzo de 1808**, Carlos IV, dice firmar en Aranjuez una «Protesta» según la cual:

«Protesto y declaro que todo lo que manifiesto en mi decreto del 19 de marzo abdicando la corona en mi hijo, fue forzado, por precaver mayores males, y la efusión de sangre de mis queridos vasallos, y por tanto de ningún valor».

⁹ NAVARRO GARCÍA, LUIS, «La crisis de El Escorial (1807) en España e Indias», en Fernando Navarro Antolín (coord.) *Orbis incognitus: avisos y legajos del Nuevo Mundo: homenaje al profesor Luis Navarro García*, Vol. 1, 2007, pp. 77-88 [p. 82].

¹⁰ El texto se puede consultar en FERNÁNDEZ DAVALOS, JUAN, *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México de 1808 a 1821*, UNAM, México, 2008, tomo V, núm. 207. No me consta que se hayan publicado en la *Gaceta de Madrid*.

¹¹ NAVARRO GARCÍA, «La crisis de El Escorial (1807) en España e Indias», cit., p. 84.

¹² «Decreto de S. M. el rey don Carlos IV abdicando la corona en favor de su hijo primogénito el príncipe de Asturias», publicado en la *Gaceta de Madrid*, el 25 de marzo de 1808.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/025/A00297-00298.pdf> [pp. 297-298]

No obstante, esta «protesta» no se publicó hasta casi dos meses después¹³.

I.5. El 8 de abril de 1808, cuando teóricamente Carlos IV había hecho protesta de su abdicación, pero la misma no había sido publicada en la Gaceta, Fernando VII, aprueba un Decreto, relativo «a su viaje a Burgos, y a la creación de una Junta de Gobierno, presidida por el Infante Don Antonio (tío de Fernando VII), que despachara los negocios durante su ausencia»¹⁴. El motivo del viaje a Burgos era el de ir al encuentro de «su íntimo amigo y augusto aliado el Emperador de los franceses y Rey de Italia» que «se halla ya en Bayona con el objeto mas grato, apreciable y lisonjero para S.M., como es el de pasar á estos reinos con ideas de la mayor satisfacción de S. M. de conocida utilidad y ventaja para sus amados vasallos» para lo cual Fernando VII se dispone «á recibirle y cumplimentarle». Según el Decreto «esta ausencia ha de ser por pocos días».

I.6. Francia no aceptó la renuncia de Carlos IV pero tuvo que aceptar algún hecho consumado de Fernando VII. Así parece revelarlo una nota dirigida a la «Junta de Gobierno» (que, recordemos, fue creada por Fernando VII el 8 de abril cuando teóricamente Carlos IV era rey pues había hecho protesta de su abdicación dos semanas antes) firmada el **20 de abril de 1808** por el general Augusto-Daniel Belliard, jefe de Estado Mayor del mariscal Joaquín Murat, gran duque de Berg, esta «nota» era relativa a la situación de Manuel Godoy, Príncipe de la Paz. En la misma Belliard se refiere a Fernando como «Príncipe de Asturias» y en un pasaje se dice, claramente, que «S.M.I. no puede reconocer sino a Carlos IV»¹⁵.

I.7. La invasión napoleónica ya suscitó una progresiva indignación que el **2 de mayo de 1808** se transformó en una explosión de ira popular en Madrid ahogada en sangre por las tropas francesas. Aquellos sucesos fueron inmortalizados por Goya en dos obras maestras, «Dos de mayo. La carga de los mamelucos» y «Los fusilamientos del 3 de mayo en la montaña del Príncipe Pío».

El primer y más significativo episodio de este proceso fue el llamado Bando de los alcaldes de Móstoles. Dicho «bando», emitido en la tarde del mis-

¹³ *Gaceta de Madrid*, de 13 de mayo de 1808.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/046/A00453-00460.pdf>

Me resulta altamente llamativo que FERNÁNDEZ MARTÍN en su magna obra no se refiera en ningún momento a este importantísimo documento publicado en la «Gaceta de Madrid».

¹⁴ Publicado *Gaceta extraordinaria de Madrid*, del día 9 de abril de 1808.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/033/A00359-00360.pdf> [pp. 359-360]

¹⁵ *Gaceta de Madrid*, de 6 de septiembre de 1808.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/120/C01131-01134.pdf> [p. 1133]

Adviértase que esta «nota» de 20 de abril de 1808 se publica el «6 de septiembre de 1808.» La explicación es que la misma se haya inserta en la «Exposición del Excmo. Sr. D. Pedro Cevallos sobre el modo con que el gran duque de Berg sorprendió a la Junta de Gobierno para que le mandase entregar el preso D. Manuel Godoy» (pp. 1131-1134). La exposición está fechada el «7 de septiembre», un día después de la «proclamación» de Fernando VII, pero se publica el «6 de septiembre de 1808», el mismo día de dicha «proclamación». Se halla certificada por los secretarios del Rey, D. Eusebio Bardaxí de Azara y D. Luis de Onís, con fecha de 3 de septiembre, 3 días antes de la «proclamación» de Fernando VII como Rey (cfr. *Infra*).

mo día 2 de mayo, fue redactado por Juan Pérez Villamil (fiscal togado del Consejo de Guerra, auditor general, secretario del Consejo del Almirantazgo. Miembro de la Real Academia Española y de la Real Academia de la Historia, de esta última a propuesta de Francisco Martínez Marina) a incitación de Esteban Fernández de León (intendente del ejército y superintendente de todas rentas en el distrito de la Real Audiencia y Capitanía General de Caracas), y fue firmado por los dos alcaldes ordinarios de la localidad, Andrés Torrejón y Simón Hernández, a quienes Fernández de León y Villamil persuadieron para que firmasen una circular (el «Bando de Independencia») dirigida a todas las autoridades de las poblaciones por las que pasare dicho bando, en la que se alertaba de lo ocurrido en Madrid, llamando al socorro armado de la capital y a la insurrección contra el invasor francés. Ambos alcaldes la rubricaron, como autoridades locales¹⁶. El texto del «Bando de la Independencia» es:

«Señores de justicia de los pueblos a quienes se presentare este oficio, de mi el alcalde ordinario de la villa de Móstones.

Es notorio que los franceses apostados á las cercanías de Madrid, y dentro de la Corte han tomado la ofensa sobre este Pueblo Capital y las tropas españolas; por manera que en Madrid esta corriendo a estas horas mucha sangre; como españoles es necesario que moramos **por el Rey** y por la Patria, armandonos contra unos perfidos que, socolor de amistad y alianza, nos quieren imponer un pesado yugo después de haberse apoderado de la Augusta persona del Rey, procedamos pues a tomar las activas providencias para escarmentar tanta perfidia, acudiendo al socorro de Madrid y demás Pueblos, y alentándonos, pues no hai fuerzas para que prevalezcan contra quien es leal y valiente, como los españoles lo son.

Dios guarde a vuestras mercedes muchos años.

A Móstones, dos de Mayo de mil ochocientos ocho.

Andrés Torrejón y Simón Hernández»

Adviértase que se habla de morir «por el Rey y por la Patria», pero no se dice si el Rey es Fernando VII o Carlos IV.

I.8. El 4 de mayo de 1808, la «Junta de Gobierno» (que había sido designada por Fernando VII), nombra al general francés, Murat, duque de Berg, como presidente de la misma¹⁷.

Ese mismo día (aunque aún no había sido publicada la «protesta» contra su abdicación), Carlos IV aprueba un Decreto dirigido a la «Junta de Gobier-

¹⁶ Aunque en Wikipedia circulan versiones supuestamente originales de este «bando» las mismas no se corresponden fielmente con el original que se puede consultar aquí:

http://bp1.blogger.com/_Ro9U9Tfc01s/R_nlTKYcRI/AAAAAAAAAGiU/ivIB7tW-YtM/s1600-h/pagina1.jpg

http://bp2.blogger.com/_Ro9U9Tfc01s/R_nnd1KYcXI/AAAAAAAAAGjw/fFZ5pRKGv_o/s1600-h/pagina+2+y+3.jpg

¹⁷ Resolución publicada en la *Gaceta de Madrid*, de 10 de mayo.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/045/A00441-00446.pdf> [p. 442].

no» (designada por Fernando VII) nombrando a Murat, Duque de Berg, teniente-general del Reino, y que fue publicado también el 10 de mayo.

1.9. El 5 de mayo de 1808, un día antes de su abdicación, Fernando VII dice haber aprobado dos Decretos, nunca publicados y de los que no hay constancia documental, uno dirigido a la Junta de Gobierno y otro dirigido al Consejo Real (o de Castilla), y en su defecto a cualquier Chancillería o Audiencia que se hallare en libertad, para que se convocasen las Cortes¹⁸. En el primero solicitaba a la Junta «que ejerza todas las funciones de la soberanía» y en el segundo pedía que se convocasen Cortes.

En el primer Decreto informaba el Rey a la Junta de Gobierno¹⁹:

«Que se hallaba sin libertad, y consiguientemente imposibilitado de tomar por sí medida alguna para salvar su persona y la monarquía; que por tanto autorizaba a la Junta [de Gobierno] en la forma más amplia para que en cuerpo, o sustituyéndose en una o muchas personas que las representasen, se trasladara al paraje que creyese más conveniente, y que en nombre de S.M. representando su misma persona, ejerza todas las funciones de la soberanía. Que las hostilidades deberían empezar desde el momento en que internasen a S.M. en Francia, lo que no sucedería sino por la violencia. Y por último, que en llegando ese caso tratase la Junta de impedir, del modo que creyese más a propósito, la entrada de nuevas tropas en la Península».

Según el texto del supuesto segundo Decreto (que aparece citado seis años después en el Decreto fernandino de 4 de mayo de 1814 anulando la Constitución²⁰), dirigido al Consejo Real, Fernando VII afirmaba que²¹:

¹⁸ La primera noticia de estos supuestos Decretos es del secretario de Estado, Pedro Cevallos, que afirma textualmente que «las minutas de estos dos Decretos no existen en mi poder, porque la situación en que el Rey se hallaba en Bayona, y la necesidad de evitar todo compromiso a S.M. me obligaron a rasgarlas. No obstante, conservo bien en la memoria, y atestan, y certifican lo mismo los tres Secretarios de S. M., Oficiales de su primera Secretaría de Estado D. Eusebio Bardaxi y Azara, D. Luis de Onís, y D. Evaristo Pérez de Castro, que en esa ocasión se hallaban a mi lado en aquella ciudad, y vieron, y leyeron los dos citados Decretos originales, cuyo tenor era en substancia, como sigue (...)». Cfr. CEVALLOS, Pedro, *Exposición de los hechos y maquinaciones que han preparado los usurpadores de la Corona de España y los medios que el Emperador de los franceses ha puesto en obra para realizarla*, Imprenta Real, Madrid, 1808. Existe una traducción inglesa y una traducción portuguesa de este texto: *Exposição dos factos e maquinações como que se preparou a usurpação da Coroa de Hespanha e dos meios que o Impreador dos franceses tem posto em pratica para realizalla*, Oficina de Simão Thaddeo Ferreira, Lisboa, 1808, p. 27; *Exposition of the practices and machinations which led to the usurpation of the Crown of Spain and the means adopted by the Emperor of the French to carry it into execution*, Published by William Wells, Boston, 1808, p. 34.

¹⁹ El texto puede consultarse en CEVALLOS, *Exposição dos factos e maquinações*, cit., p. 27; Cevallos, *Exposition of the practices and machinations*, cit., p. 34; conde de Toreno, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, cit., p. 92.

²⁰ Publicado en la *Gaceta Extraordinaria de Madrid*, del 12 de mayo de 1814.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1814/070/A00515-00521.pdf>

²¹ El texto de este segundo Decreto se halla en Cevallos, *Exposição dos factos e maquinações*, cit., p. 27; Cevallos, *Exposition of the practices and machinations*, cit., pp. 34-35; MARÍA QUEIPO DE LLANO RUIZ DE SARAVIA, JOSÉ [conde de Toreno], *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Rivadeneyra, Madrid, 1872, pp. 52-53.

«Que en la situación en que S.M. se hallaba, privado de libertad para obrar por sí, era su real voluntad **que se convocasen las Cortes** en el paraje que pareciese más expedito, que por de pronto se ocupasen únicamente en proporcionar arbitrios y subsidios necesarios para atender a la defensa del reino, y que quedasen permanentemente para lo demás que pudiese ocurrir».

El propio Fernando VII reconoce en 1814 que:

«este mi Real Decreto [de 1808] por desgracia no fue conocido entonces. Y aunque después lo fue, las provincias proveyeron, luego que llegó a todas la noticia de la cruel escena provocada en Madrid por el Gefe de las tropas francesas en el memorable día 2 de mayo, a su gobierno por medio de las Juntas que se crearon».

II. LA ABORTADA LEGITIMIDAD DE JOSÉ I: LAS ABDICACIONES DE BAYONA, EL NOMBRAMIENTO DE JOSÉ I, LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA Y LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DEL CONSEJO DE CASTILLA

En mayo, en Bayona de Francia, Napoleón asumió el papel de mediador entre Carlos IV y su hijo Fernando VII. Y en ese momento se suceden las lamentables abdicaciones de Fernando VII y Carlos IV tras las cuales Napoleón Bonaparte cedió la Corona a su hermano José²².

II.1. La primera de las renunciaciones se produce **el 6 de mayo de 1808**, Fernando VII abdica su trono en su padre, Carlos IV, afirmando que «renuncio mi corona a favor de V.M.» y recomendando «á V.M. las personas que me han servido desde el 19 de marzo»²³.

Adviértase que Fernando VII se considera Rey y, por tanto, no da valor jurídico a la «protesta» contra la abdicación que formuló Carlos IV fechándola y datándola en Aranjuez el 21 de marzo.

Cevallos, en su texto añade una nota con este tenor:

«Los tres Secretarios del Rey, con ejercicio para Decretos abajo firmados, certificamos haber visto y leído en Bayona, los dos Decretos originales expedidos por Su Majestad, el Señor D. Fernando VII, el 5 de mayo del presente año, que se mencionan en este escrito; y ser su contenido en sustancia, según nuestro recuerdo, el mismo que en él se manifiesta, Madrid, 1 de septiembre de 1808. Eusebio de Bardaxi y Azara / Luis de Onís / Evaristo Pérez de Castro».

La nota, sin embargo, dice que «en sustancia» el contenido del texto reproducido coincide con el que ellos recuerdan. Pero es evidente que no certifican la total correspondencia del texto con el original.

²² Un gran conocedor de esta época, sin embargo, creo que no está afortunado al referirse a las renunciaciones de Bayona como «tratados» («Mediante los tratados firmados en Bayona en mayo de 1808, los Borbones españoles habían cedido sus derechos a Napoleón»), Cfr. EMILIO LA PARRA, «La Restauración de Fernando VII», en *Historia Constitucional*, núm. 15, 2014. <http://www.historiaconstitucional.com>, pp. 205-222 (p. 207).

²³ Esta abdicación se publicó en la *Gaceta de Madrid*, de 13 de mayo de 1808.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/046/A00453-00460.pdf> [pp. 458-459].

II.2. La segunda renuncia tiene lugar dos días después, el **8 de mayo de 1808**, y la protagoniza Carlos IV. Éste, cuando aún no se había publicado en la *Gaceta de Madrid* la «protesta» de 19 de marzo contra su abdicación (se publicó el 13 de mayo), cede al Emperador de los franceses «todos mis derechos sobre España e Indias»²⁴.

II.3. La tercera renuncia tiene lugar cuatro días después de la anterior, el **12 de mayo de 1808** Fernando VII, junto a su hermano Carlos y su tío Antonio, aceptan la cesión por Carlos IV a Napoleón del Trono y de los derechos dinásticos. Esta cesión se realiza un día antes de publicarse en la *Gaceta* tanto la «protesta» de Carlos IV contra su abdicación, como la propia abdicación de Fernando VII²⁵.

II.4. La primera renuncia de Fernando VII se publicó el 13 de mayo y la cesión de derechos realizada por Carlos IV y la declaración de Fernando VII y los Infantes Carlos y Antonio se publicaron el mismo día 20 de mayo.

Poco después, el **18 de mayo de 1808**, el Consejo de Castilla aprueba una circular para que se impriman, publiquen y circulen los documentos de la abdicación de Carlos IV a favor de Napoleón y las renunciaciones de Fernando, («Príncipe de Asturias»), y de los Infantes D. Carlos y D. Antonio²⁶.

Es importante recordar de nuevo que Fernando que se considera, y es considerado, en esos momentos (12 y 18 de mayo) como «Príncipe de Asturias», afirma haber sido «Rey» después de la abdicación de su padre el 19 de marzo, pues actuó en la «buena fe» de que la abdicación de su padre fue «voluntaria».

En esas fechas de mayo, una vez consumada la abdicación a favor de Napoleón, éste quiso convocar una asamblea para reformar el sistema político sin mención a la realización de una Constitución:

«El serenísimo Señor Gran Duque de Berg, (...) enterado de que los deseos de S.M.I. y R. el emperador de los franceses son que de que en Bayona se junte una diputación general de 150 personas, que deberán hallarse en aquella ciudad el día 15 del próximo mes de junio, compuesta del clero, nobleza y estado general, para tratar de la felicidad de toda España, proponiendo todos los males que el anterior sistema le han ocasionado, y las reformas y remedios más convenientes para destruirlos en toda la nación y en cada provincia en particular (...)»²⁷.

²⁴ Esta cesión de derechos se publicó en la *Gaceta de Madrid*, el 20 de mayo de 1808. <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/048/A00482-00484.pdf> [pp. 482-483]

²⁵ *Gaceta de Madrid*, de 20 de mayo de 1808.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/048/A00482-00484.pdf> [pp. 483-484]

²⁶ *Gaceta de Madrid*, de 24 de mayo de 1808.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/049/A00491-00495.pdf> [p. 491]

²⁷ *Gaceta de Madrid*, de 24 de mayo de 1808.

II.5. El 11 de junio de 1808 Napoleón Bonaparte aprueba un Decreto nombrando Rey de España a su hermano José Napoleón²⁸. Poco después se constituyó la asamblea de Bayona de algunas de cuyas sesiones dio cuenta la *Gaceta de Madrid*²⁹. Llama la atención que, después de haber sido nombrado José como rey de España por su hermano Napoleón, sea Napoleón el autor de la Constitución sometida a la Asamblea. Así se verifica, en primer lugar, en el discurso del 15 de junio del presidente de la Asamblea, que afirma que:

«ha querido (Napoleón) que se reúnan los diputados de las principales ciudades, y otras personas autorizadas de nuestro país, para discurrir en común (...) y sancionar la constitución que nuestro mismo Regenerador se ha tomado la pena disponer, para que sea la inalterable norma de nuestro gobierno»³⁰.

Y, en efecto, la Asamblea de Bayona leyó, el 26 de junio, «un proyecto de constitución para la España, formado por S.M. el Emperador, con su traducción castellana»³¹.

El **6 de julio de 1808** se aprueba la llamada Constitución de Bayona. El 8 de julio José I firma un real decreto remitido al Consejo de Castilla para que archivase la constitución que debía regir en los dominios de España e Indias, y el 13 de julio comunicó al decano del Consejo de Castilla la orden de que se imprimiera, publicara y circulara inmediatamente dicha constitución junto a «la aceptación por la junta española en Bayona». La «diputación general» convocada en Bayona para hacer «reformas» elaboró una «Constitución», pese a que no había sido comisionada para ello, que el rey José I decretó³².

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/049/A00491-00495.pdf> [pp. 491-495]. Es importante advertir que aunque el Decreto de convocatoria de la asamblea de Bayona se publicó en la *Gaceta* del día 24 de mayo y se dicta en nombre de «S.M.I. y R. el Emperador de los franceses», al que Carlos IV cedió sus derechos el 8 de mayo, el propio Decreto no está fechado. La frase literal del Decreto es:

«Dios Guarde a V. muchos años. Madrid ... de mayo de 1808» (los puntos suspensivos en el original).

²⁸ *Gaceta de Madrid*, de 14 de julio de 1808.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/057/A00568-00569.pdf> [pp. 568-569]

²⁹ *Gaceta de Madrid*, de 21 de junio de 1808 (Sesión inaugural del 15 de junio, discurso del presidente de la asamblea, Miguel de Azanza).

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/063/C00620-00622.pdf> [pp. 619-622, adviértase que en el pdf de la disposición falta la p. 619].

Gaceta de Madrid, de 26 de junio de 1808 (Sesión inaugural del 15 de junio, palabras de José I).

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/068/A00659-00660.pdf> [pp. 659-660]

Gaceta de Madrid, de 17 de julio de 1808 (Sesiones cuarta, quinta y sexta de la junta española en Bayona, 21, 22 y 23 de junio).

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/089/A00826-00827.pdf> (pp. 826-827).

Gaceta de Madrid, de 20 de julio de 1808 (Sesiones nona a undécima de la junta española en Bayona, 27, 28 y 30 de junio).

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/092/A00849-00854.pdf> (pp. 849-854).

³⁰ *Gaceta de Madrid*, de 21 de junio de 1808 (Sesión inaugural del 15 de junio, discurso del presidente de la asamblea, Miguel de Azanza), cit., p. 622.

³¹ *Gaceta de Madrid*, de 27 de junio de 1808 (sesión del 26 de junio).

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/069/A00669-00670.pdf> (pp. 669-670).

³² La Constitución de Bayona se publicó en las ediciones de 27 a 30 de julio de la *Gaceta de Madrid*. *Gaceta de Madrid*, de 27 de julio de 1808 (arts. 1 a 31).

El **19 de julio de 1808**, en Bailén las tropas españolas infligen la primera derrota a las tropas napoleónicas cuando la Constitución de Bayona había sido ya aprobada pero aún no publicada en la Gaceta de Madrid.

II.6. El 4 de agosto de 1808, el Decano del Consejo de Castilla, Sr. D. Arias Mon y Velarde, envía un oficio en el que indica que, no pudiéndose utilizar los medios ordinarios «para fijar la representación y voto de la Nación», se dipute a personas de confianza para reunirse en Juntas provinciales:

«Como no sea posible adoptar de pronto en circunstancias tan extraordinarias los medios que designan las leyes y las costumbres nacionales, no se detendrá el Consejo en trazar el plan que podría, tal vez, ser oportuno para fijar la representación y voto de la Nación, y se ciñe por ahora a indicar solamente que le serviría de la mayor satisfacción el que V. E. se sirviera diputar á la mayor brevedad personas de su mayor confianza, que, reuniéndose á las nombradas por las Juntas establecidas en las demás provincias y al Consejo, pudiesen conferenciar acerca de este importante objeto, y acordarlo de conformidad»³³.

II.7. El 11 de agosto de 1808, el Consejo de Castilla declara nulos «los Decretos de abdicación y cesión de la Corona de España, firmados en Francia por los Señores Don Fernando VII y Don Carlos IV», así como todas las actuaciones del Gobierno francés, incluida la Constitución de Bayona³⁴. En un sentido similar resuelve el Real y Supremo Consejo de Indias en una circular fechada el 12 de agosto³⁵. Es impensable que el Consejo de Castilla, formado por juristas, pudiera desconocer la «protesta» de Carlos IV, firmada en «Aranjuez» el 19 de marzo y publicada en la «Gaceta de Madrid» del 13 de mayo. Ahora bien, la Resolución del Consejo de Castilla declarando la nulidad de los Decretos «firmados en Francia», en consecuencia, no afectaba al Decreto de Carlos IV firmado en «Aranjuez» el 21 de marzo formulando «protesta» contra su abdicación. Se abría así una alternativa formal:

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/099/A00906-00910.pdf> (pp. 906-910).

Gaceta de Madrid, de 28 de julio de 1808 (arts. 32 a 86).

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/100/A00912-00917.pdf> (pp. 912-917).

Gaceta de Madrid, de 29 de julio de 1808 (arts. 87 a 123).

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/101/A00923-00925.pdf> (pp. 923-925).

Gaceta de Madrid, de 30 de julio de 1808 (arts. 124 a 146).

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/102/A00930-00934.pdf> (pp. 930-934).

³³ Texto de la Circular en LONGÁS BARLIBÁS, PEDRO, (Transcripción y estudio preliminar), *La Aragonesa en la Junta Central Suprema (25 septiembre 1808-29 enero 1810) (DOCUMENTOS)*, Tip. de PEDRO CARRA, ZARAGOZA, 1912, p. XII (nota I). Sobre la reacción de las Juntas provinciales a este documento, y la posición del Consejo de Castilla ante estas reacciones cfr. DESDEVEISES DU DEZERT, Nicolas «Le Conseil de Castille en 1808», *Revue hispanique*, tomo XVII (1907), pp. 66-379 (pp. 257-271).

³⁴ Resolución publicada en la *Gaceta de Madrid*, de 19 de agosto de 1808.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/115/A01040-01041.pdf> (p. 1041).

³⁵ *Gaceta de Madrid*, de 19 de agosto de 1808.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/115/A01042-01045.pdf> [pp. 1042-1045]

- a) bien la abdicación de Carlos IV el 19 de marzo NO tenía «ningún valor» y, por tanto, Fernando VII NO FUE NUNCA LEGALMENTE REY por lo cual no «abdicó» legalmente en Bayona;
- b) bien la abdicación de Carlos IV el 19 de marzo SÍ tenía valor y, por tanto, Fernando VII SÍ FUE REY desde el 19 de marzo hasta su renuncia de 6 de mayo, lo que significaría que los actos realizados en esas fechas eran válidos.

Las dos hipótesis llevaban aparejadas diferentes, e importantes, consecuencias:

- a) Si Fernando VII nunca fue legalmente «rey» antes de agosto de 1808, todo lo construido a partir de la crisis de 1808 hasta 1814 tenía un fallo de origen, desde la perspectiva de la legitimidad dinástica, pues se hizo con una Regencia que actuaba *en nombre de «Fernando VII»* que, como se ve, no era rey, en esa hipótesis.
- b) Pero si admitimos que Fernando VII sí fue, legalmente, «rey» después del 19 de marzo, ¿cuándo dejó de serlo? se abren varios interrogantes: ¿dejó de serlo el 21 de marzo de 1808, fecha en que Carlos IV fecha su «protesta» contra su abdicación?, ¿dejó de serlo el 30 de abril, día que se encontró en Bayona con su padre y se aseguró de la «protesta» de Carlos IV? Preguntas a las que no añadimos la de si dejó de serlo el 6 de mayo (día en que fecha su renuncia al trono) por estimar que esta renuncia no es válida según el Consejo de Castilla.

En consecuencia, la declaración de nulidad de las renunciaciones de Bayona hecha por el Consejo de Castilla mantenía abierto el grave interrogante acerca de a quien correspondía, legalmente, el Trono de España ¿no debía considerarse a Carlos IV como el rey legal?

La pregunta era pertinente, pero Fernando VII le dio pronta respuesta. El mismo día 11 de agosto de 1808, el Consejo de Castilla expide una «Real provisión» *del propio Fernando VII* mediante la que se afirma que:

«por decreto de nuestro consejo en pleno celebrado el 9 de este mes (agosto) hemos tenido a bien señalar el día 24 del mismo para que se celebre en Madrid y Toledo el solemne acto de proclamación por la exaltación al trono de nuestra real Persona»³⁶.

En definitiva, Fernando decide asegurar su trono, no por la vía la legalidad estricta, sino por la de los hechos consumados. Unos hechos consumados que, sin embargo, cuestionaban su «anterior» exaltación al trono tras la supuesta renuncia hecha por Carlos IV en Aranjuez el 19 de marzo.

³⁶ *Gaceta de Madrid*, de 19 de agosto de 1808.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1808/115/A01041-01042.pdf> (pp. 1041-1042).

Fernando, con ese hecho consumado, pretendía, dos objetivos. Por un lado, eludir el debate legal sobre la titularidad del trono de España de acuerdo con las leyes de la legitimidad dinástica, que podría derivar en la atribución del mismo a Carlos IV. Pero, además, ante una situación de eventual delicuescencia quería abortar el intento de que la Corona pudiera volver a la casa de Austria. El temor no era infundado, si nos atentemos a las intenciones de algunos, reveladas por el presidente de la Asamblea de Bayona (Miguel José de Azanza) de nombrar rey de España al archiduque Carlos (Carlos de Austria-Teschen, archiduque Carlos de Habsburgo-Lorena, 1792-1809), de la casa de Austria³⁷:

«Llega según parece la obcecación hasta el punto de haber puesto algunos sus miras y su esperanza en la casa de Austria, nombrando por Rei de España al Archiduque Carlos: ¿y que puede hacer la casa de Austria por nosotros? ¡Qué miras tan lejanas y qué socorro tan tardío!».

En consecuencia, creo que habría que matizar la idea de La Parra, según la cual «jamás se puso en entredicho su (de Fernando VII) continuidad en el trono»³⁸. Si bien es cierto que en el momento de su retorno a España en 1814 la presencia de Fernando VII en el trono no es discutida, esto no significa que en 1808 no hubiera habido dudas serias al respecto.

III. LA DEFECTUOSA APARICIÓN DE LA LEGITIMIDAD POPULAR: LA IDEA DE LA SOBERANÍA NACIONAL, LA PROCLAMACIÓN POPULAR DE FERNANDO VII Y LA POLÉMICA CONVOCATORIA DE CORTES

III.1. El surgimiento de las juntas provinciales y la cuestión de si éstos eran los órganos idóneos para asumir el poder suscitó una importante reflexión. La argumentación se encuentra ya claramente expresada en un importante opúsculo de **28 de agosto de 1808** de Juan Pérez Villamil, el redactor del «bando de Móstoles» (y posterior redactor del llamado «manifiesto de los persas»): la «Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reyno, con arreglo a nuestra Constitución»³⁹. En esa Carta Pérez Villamil enuncia el reconocimiento claro, aunque no expreso, de la *soberanía nacional*, cuando distingue nítidamente entre la titularidad del poder (que corresponde a la nación) y el ejercicio del mismo (que la nación atribuye al rey). Así dice, por lo que se refiere a la *titularidad* del poder, que:

³⁷ *Gaceta de Madrid*, de 21 de junio de 1808 (Sesión inaugural del 15 de junio, discurso del presidente de la asamblea, Miguel de Azanza), cit., p. 622.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1808/063/C00620-00622.pdf>

³⁸ LA PARRA, «La Restauración de Fernando VII», cit., p. 208.

³⁹ PÉREZ VILLAMIL, JUAN, *Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reyno, con arreglo a nuestra Constitución*, Imprenta de la hija de Ibarra, Madrid, 1808. Fernández Martín afirma, con razón, que entre los opúsculos aparecidos en esas fechas este «merece atención especial» (Cfr. FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, pp. 343-350).

«á la nacion, por faltarle su rei, mientras se halle en el estado de violencia que sufre, no le falta su constitución política, ni á los pueblos; subsiste del modo que ántes como reino; subsisten las provincias que le componen como tales, y la jurisdiccion de cada pueblo y territorio; (...); subsisten las leyes y por consiguiente debe subsistir y permanecer la representación nacional que en ellas se establece, y que por espacio de trece siglos se ha guardado y respetado en la nacion como baluarte de su libertad».

Ahora bien, en relación al *ejercicio* de ese poder, precisa que:

«nos falta pues únicamente el *ejercicio* actual de este poderío, el qual fue puesto en las manos del rey por la voluntad representada de la nacion en la jura solemne de cada soberano, vuelve, impedido este de exercitarle, y las personas en quien le delegó, á la misma nacion, en quien siempre habitualmente *reside*»⁴⁰.

En definitiva, «*los reyes son para el pueblo, y no el pueblo para los reyes*»⁴¹.

Pérez Villamil advierte que el «Consejo de Regencia» debe, dos años después de formarse (o sea, para el 1810), convocar unas cortes. *A las Cortes deben ser llamados los tres estados, el eclesiástico, el de los nobles*⁴² *y los representantes de todas las ciudades del reino capitales de provincia*⁴³. Esas cortes deben realizar una «nueva» Constitución⁴⁴. Si bien en el pasado no era novedad que intervinieran clero y nobleza, lo cierto es que sólo algunas ciudades tenían voto en Cortes. Lo novedoso de la propuesta de Pérez Villamil es reconocer ese voto a todas las capitales de provincia.

La realidad es que, ese Consejo de Regencia surgió de modo algo diferente. Tras el colapso del Estado el 2 de mayo, surgieron de forma espontánea las «Juntas» provinciales. Dos representantes de cada Junta provincial formaron la «Junta Central». Esta «Junta Central» llevó a cabo dos importantes tareas:

- 1) Nombrar la «Regencia», compuesta por cinco miembros, y
- 2) Convocar las Cortes (en 1810, como había ya pedido Pérez Villamil) si bien compuestas de dos, y no tres, estamentos: el de «dignidades» (que comprendía a los clásicos estados eclesiástico y de nobles) y el «popular».

III.2. El 6 de septiembre de 1808 la Gaceta de Madrid anuncia la «proclamación de nuestro amado Soberano Fernando VII»⁴⁵. Un evento que

⁴⁰ PÉREZ VILLAMIL, cit., pp. 17-19.

⁴¹ PÉREZ VILLAMIL, cit., p. 46.

⁴² PÉREZ VILLAMIL, cit., p. 30.

⁴³ PÉREZ VILLAMIL, cit., p. 29.

⁴⁴ PÉREZ VILLAMIL, cit., pp. 43, 45 y 50.

⁴⁵ *Gaceta de Madrid*, de 6 de septiembre de 1808. La «proclamación» no aparece con ninguna forma jurídica específica.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1808/120/A01119-01125.pdf>

se produjo de forma popular en Madrid y sin seguir las normas establecidas por el Derecho del antiguo régimen, aunque, como hemos visto, el 11 de agosto el Consejo de Castilla hubiera transmitido una «Real provisión» de Fernando VII anunciando su proclamación para el 24 de agosto.

Ahora bien, si legalmente el rey era Carlos IV (pues la «denuncia» de su abdicación se fechó en un momento anterior a Bayona) esta proclamación, realizada al margen del Derecho dinástico constituye el primer acto verdaderamente revolucionario.

El **25 de septiembre de 1808** se aprueba una «Real Provisión del Consejo» verificando la instalación en Aranjuez de la «*Junta Central Suprema Gubernativa del Reyno en nombre del Rey nuestro Señor Don Fernando VII*». Esta Junta juró «la restauración en el Trono de un Rey tan deseado, la conservación de nuestra Santa Religión, la de nuestras leyes, usos y costumbres».

El **14 de enero de 1809**, la «*Junta Central Suprema Gubernativa del Reyno en nombre del Rey nuestro Señor Don Fernando VII*» firma el Tratado de Londres con su majestad británica⁴⁶. Mediante este tratado, Gran Bretaña se convierte en el primer Estado que reconoce como Rey de España a Fernando VII.

El reconocimiento inglés de Fernando VII no era, en absoluto, inocente. En primer lugar, resultaba lógico que el Reino Unido no reconociera a José I como rey, siendo como era Napoleón su principal enemigo continental. En segundo lugar, con este reconocimiento dejaba aún más aislado a Carlos IV, cuya política exterior había sido anti-inglesa y pro-francesa, cuyo paradigma fue el tratado de Fontaineblau de 1807. Y, en tercer lugar, el Reino Unido se ganaba el apoyo de España, a cambio del apoyo al rey que mantenía una importante influencia sobre el sector más activo en la lucha contra Francia.

Durante todos estos eventos, no me consta que Carlos IV levantara la voz. Es cierto que estaba retenido en Francia, pero también lo estaba su hijo Fernando y no obstó para que éste intrigara.

III.3. Lo extraordinario de la situación planteaba la cuestión de cuál debía ser el carácter de las Cortes. Las circunstancias que atravesaba España no cabe duda de que podían calificarse, como mínimo, de «hechos grandes y arduos». Ya las «Ordenanzas Reales de Castilla», en una de sus leyes disponían que:

«Porque en los hechos arduos de nuestros Reynos es necesario consejo de nuestros súbditos, y naturales, en especial de los Procuradores de las nuestras Ciudades, Villas y Lugares de los dichos nuestros Reinos: porende ordenamos y mandamos, que sobre los tales hechos grandes, y arduos se hayan de ayuntar Córtes, y se haga Consejo de los tres Estados de nuestros Reinos, segun que lo hicieron los Reyes nuestros progenitores»⁴⁷.

⁴⁶ Publicado en *Hansard* [HC Deb 27 March 1809, vol. 13 cc 809-12].

⁴⁷ Ley VI, título IX, libro II de las Ordenanzas Reales de Castilla. Cfr. Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, p. 70.

De ahí que resultara perfectamente comprensible que una de las cuestiones esenciales en la crisis nacional tras la invasión francesa fuera la de la convocatoria de las Cortes por el rey o por quien asumiese su función.

Advierte Fernández Martín, lo cual es muy importante al analizar la crisis nacional desencadenada en 1808, que a pesar de lo que disponía la ley antecitada, la última vez que concurrieron «los tres Estados» o «Brazos del Reino» fue en las Cortes de Toledo de 1538⁴⁸.

El **22 de mayo de 1809**, a Junta Central Suprema Gubernativa aprueba un Decreto que en su artículo primero decreta «*Que se restablezca la representación legal y conocida de la Monarquía en sus antiguas Cortes*»⁴⁹. Además, en su artículo 3 ordena que «extienda la Junta sus investigaciones á los objetos siguientes, para irlos proponiendo sucesivamente á la Nación junta en Cortes»:

- «Medios de asegurar la observancia de las leyes fundamentales del Reino»;
- «Medios de mejorar nuestra legislación, desterrando los abusos introducidos y facilitando su perfección»;
- (...)
- «Parte que deban tener las Américas en las Juntas de Cortes».

El artículo 2 de este Decreto de la Junta Central confiere a ésta el poder de designar una Comisión de cinco de sus Vocales para que «con toda la atención y diligencia que este gran negocio requiere, reconozcan y preparen todos los trabajos y planes, los cuales, examinados y aprobados por la Junta, han de servir para la convocación y formación de las primeras Cortes». En su virtud, el presidente de la Junta Central Suprema, Martín de Garay, arzobispo de Laodicea, aprobó un **Decreto de 8 de junio de 1809** creando la citada Comisión de Cortes⁵⁰. La convocatoria de Cortes planteaba dos cuestiones de gran importancia. La primera fue la de la composición de estas Cortes; la segunda la del alcance de sus poderes.

III.3.A. En relación con el primer punto, esa Comisión emitió varios dictámenes sobre la cuestión de la composición de las Cortes. Sobre este asunto surgieron dos cuestiones. Por un lado, se suscitó el debate sobre el carácter estamental o no de las Cortes que se debían convocar, a pesar de que desde las Cortes de Toledo de 1538 (o sea, durante casi los tres siglos anteriores) no se habían convocado Cortes estamentales. Relacionado con esto se llegó a discutir la convocatoria de unas Cortes bicamerales (siguiendo el

⁴⁸ FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, cit., pp. 77 y ss.

⁴⁹ Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, MANUEL, *Derecho parlamentario español*, vol. II, Imprenta de los Hijos de J. A. García, Madrid, 1885, pp. 559-561 [reimpresión, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992]. Un detenido estudio sobre la gestación de este Decreto puede consultarse en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, pp. 436-477.

⁵⁰ Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. II, cit., pp. 561-562.

modelo inglés)⁵¹. Además, por otro lado, el recién creado Consejo de España e Indias⁵² afirmó que «es muy justo y necesario que en este cuerpo nacional tengan parte muy principal nuestras Américas», abriendo a América, por primera vez la participación en las Cortes⁵³.

El hecho indiscutible es que la Comisión preparó una convocatoria de Cortes estamentales y, sin embargo, se convocaron unas Cortes no estamentales. En efecto, Las normas de convocatoria de las Cortes, emanadas el **1 de enero de 1810** dejaban claro que sólo se convocaba al estamento popular y que esta representación popular sería diferente de la tradicional tanto por lo que respecta a la Península⁵⁴ como por la convocatoria que se hacía de diputados canarios y americanos⁵⁵. Ahora bien, es un hecho que TAMBIÉN se había preparado una convocatoria para los otros dos estamentos, el del clero y el de la nobleza. Sin embargo, los decretos con estas convocatorias fueron extraviados de forma más que sospechosa. Se han sugerido varias interpretaciones. La primera es la de Argüelles que sugiere que la convocatoria de estos dos estamentos quedó en suspenso merced a una iniciativa del miembro de la Junta Central, Lorenzo Calvo de Rozas, de exigir prueba de que los clérigos o nobles no habían prestado su lealtad al rey José I. Sin embargo, todos los autores coinciden en que Argüelles no dice la verdad⁵⁶. La segunda, es la de Jovellanos, que considera que antes del escrito de Calvo, ya había vía libre para esa convocatoria, pero la misma quedó preterida por la interrupción de las sesiones de la Comisión de Cortes por causa de los acontecimientos militares⁵⁷. Una tercera tesis, presentada por Varela (desarrollando ideas de Fernández Martín) apunta a Quintana como quien pudo extraviar el decreto de convocatoria de esos dos estamentos. Dice Varela que «se desconoce por qué se extravió el Decreto, aunque hubo quien imputó tal circunstancia a los partidarios del unicameralismo y, muy en particular, a Quintana, a la sazón oficial de la Secretaría de la Junta Central y, por tanto, con acceso directo al

⁵¹ FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, pp. 478 y ss. Una síntesis y sistematización de la información ofrecida por Fernández Martín sobre este debate tanto antes, como después de aprobado el Decreto de 22 de mayo puede verse en VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN, «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», en su obra *Tres ensayos sobre Historia Constitucional*, Universidad Inca Garcilaso de la Vega/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana), Lima, 2008, pp. 77 y ss. (pp. 80-85).

⁵² El Consejo de España e Indias, creado por un Decreto de 25 de junio de 1809 fusionó los anteriores Consejos de Castilla, Indias, Órdenes y Hacienda.

⁵³ Consulta del Consejo de España e Indias de, de 26 de agosto de 1809 de (Cfr. texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, cit., pp. 498-504 (p. 504).

⁵⁴ Cfr. Convocatoria para las Juntas superiores, de 1 de enero de 1810 (Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. II, cit., pp. 571-572); Convocatoria para las ciudades de voto en Cortes, de 1 de enero de 1810 (ídem, pp. 572-573); Convocatoria para los Diputados de Provincia, de 1 de enero de 1810 (ídem, pp. 573-574); Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes, de 1 de enero de 1810 (ídem, pp. 574-590).

⁵⁵ Convocatoria e instrucción especial para las elecciones por Canarias, de 1 de enero de 1810 (Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. II, cit., pp. 590-593); Instrucción para las elecciones por América y Asia, de 14 de febrero de 1810 (Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. II, cit., pp. 594-600).

⁵⁶ FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, cit., pp. 589, 600-601.

⁵⁷ FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, cit., pp. 588-609.

documento»⁵⁸. El hecho es que tras la disolución el 31 de enero de 1810 de la Junta Central para ser reemplazada por el Consejo de Regencia el problema de la composición estamental de las Cortes se volvió a plantear, especialmente en los meses de junio y agosto⁵⁹. En la reunión de la Regencia el 19 y el 20 de agosto se acordó que pues «una vez que entre los Diputados electos había individuos de todas clases, las mismas Cortes organizaran entre ellos el método de representación que juzgaran conveniente al bien de la causa pública, conciliando con él los derechos de las respectivas clases, que siempre se dejaban á salvo»⁶⁰. Sin embargo, el asunto seguía siendo discutido en septiembre de 1810 (justo antes de la sesión constitutiva) de suerte la Regencia sólo zanjó esta cuestión con un decreto de **20 de septiembre de 1810** en el que se decidía que las Cortes se reunirían en un solo cuerpo⁶¹. Como dice con cierta sutileza Varela, el hecho es que «por una sucesión de circunstancias, posiblemente no fortuitas, el parecer de los liberales había acabado por imponerse»⁶².

III.3.B. Por lo que respecta al segundo punto, la cuestión fundamental era si las Cortes debían ser «generales» o, también, «extraordinarias», palabra ésta con la que se aludía a la idea tabú de considerarlas «constituyentes». Ya antes de la convocatoria de las Cortes, el 15 de abril de 1809, el diputado por Aragón Lorenzo Calvo de Rozas había propuesto a la Junta Central la convocatoria de Cortes «generales» pero que realizaran «reformas y la creación de una Constitución que las sostuviese»⁶¹. Este escrito dio lugar a un debate y a un proyecto de manifiesto que se atribuye a Quintana que asumía la idea de que las Cortes hicieran una Constitución para consolidar las reformas⁶².

La Junta Suprema Gubernativa del Reino mediante un **Decreto de 28 de octubre de 1809**⁶³, ordenó «que la convocación de las Cortes *generales y extraordinarias* de la Nación se haga en 1.º de enero en la forma y con la concurrencia de personas que entonces se especificarán». Ahora bien, esta palabra

⁵⁸ VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», en *Tres ensayos sobre Historia Constitucional*, cit., p. 83. Véase la carta de descargo del secretario de la Junta Central en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, cit., pp. 659-660 (en nota).

⁵⁹ FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, cit., pp. 636 y ss.

⁶⁰ FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, cit., p. 666.

⁶¹ Decreto de la Regencia del Reino mandando que las Cortes se reuniesen en un solo Cuerpo, de 20 de septiembre de 1810 (Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. II, cit., pp. 617-618).

⁶² VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», en *Tres ensayos sobre Historia Constitucional*, cit., p. 84.

⁶³ FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, cit., pp. 436-437.

⁶⁴ FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, cit., pp. 439 y ss.

⁶⁵ Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. II, cit., pp. 570-571. De la misma fecha es un «Manifiesto fijando los días en que se han de convocar y celebrar las Cortes generales de la Monarquía española» [cfr. Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, vol. II, cit., pp. 562-570]. Adviértase que mientras el manifiesto habla de «Cortes generales», el Decreto convoca «Cortes generales y extraordinarias» (cursiva mía). El «Manifiesto» advierte, no obstante, que «es bien superfluo, por no decir malicioso, que las Cortes venideras hayan de estar reducidas á las formas estrechas y exclusivas de nuestras Cortes antiguas» (p. 566).

«extraordinarias» que, evidentemente evocaba la palabra «constituyentes» suscitó el debate sobre el alcance de los poderes de esas Cortes. El Consejo de Castilla evacuó una consulta, con fecha de 22 de diciembre de 1809 donde rechazaba que las Cortes pudieran ser constituyentes (no se utilizó este término) por considerar que España ya tenía un cuerpo político constituido⁶⁶.

El hecho es que en la documentación de los meses posteriores hay unas normas que simplemente hablan de cortes «*generales*» y otras que se refieren a ellas como «*cortes generales y extraordinarias*». Que el alcance de sus poderes era un problema que realmente preocupaba se puede constatar en el último decreto de la Junta Central Gubernativa de España e Indias, de 29 de enero de 1810⁶⁷ que dice, expresamente, que:

«las Cortes reducirán sus funciones al ejercicio del poder legislativo, que propiamente les pertenece, y confiando a la regencia el del poder ejecutivo, sin suscitar discusiones que sean relativas a él, y distraigan su atención de los graves cuidados que tendrá a su cargo, se aplicarán del todo á la formación de leyes y reglamentos oportunos para verificar las grandes y saludables reformas, que los desórdenes del antiguo gobierno, el presente estado de la nación, y su futura felicidad, hacen necesarias: llenando así los grandes objetos para que fueron convocadas».

En este sentido es instructivo leer lo que dice la Regencia, en una orden de 14 de septiembre de 1810 sobre presentación y examen de los poderes presentados por los diputados, donde afirmaba que «atendiendo a que estas Cortes *generales* son *extraordinarias*»⁶⁸.

El **24 de septiembre de 1810**, las Cortes reunidas en Cádiz aprueban su Decreto número I, que contiene varias declaraciones sumamente importantes en las que queda definitivamente claro que se arrojan un carácter constituyente.

En primer lugar, afirman que los diputados de esa asamblea «representan la Nación española».

En segundo lugar, que esos diputados «se declaran legítimamente constituidos en «Córtes generales y extraordinarias».

En tercer lugar, que en ellas reside «la soberanía nacional».

Este Decreto fue impugnado el 3 de octubre de 1810 por D. Pedro Quedo y Quintano, obispo de Orense que consideró, entre otros extremos, el riesgo de que la asamblea de Cortes, «siendo libre para variar su constitución (de la Nación) jurase por Rey a José Napoleón» y de que «apartándose del fin de su convocación, se cayese en los horrores de la revolución francesa».

⁶⁶ «no podemos considerarnos una reunión de gentes que por la primera vez forman un cuerpo político y deliberan sobre el plan que deben adoptar para su gobierno. Ya le hay establecido» (Consulta del Consejo de España e Indias de 22 de diciembre de 1809 [Cfr. texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, cit., pp. 549-566 (p. 558)]).

⁶⁷ Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. I, cit., pp. 614-620.

⁶⁸ Texto en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. II cit., p. 617.

Tras varios meses de discusiones el prelado juró fidelidad y reconocimiento a las Cortes el 4 de febrero de 2011⁶⁹.

En conclusión, el carácter de las Cortes como «extraordinarias» además de «generales» fue establecido por las mismas Cortes en su primer Decreto.

IV. LA LEGITIMIDAD NACIONAL RECHAZADA: LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812 Y EL FRUSTRADO ESTABLECIMIENTO DE UNA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL

IV.1. El Decreto I de las Cortes que proclamaba la soberanía nacional, tenía como corolario sentar la legitimidad del rey en un nuevo título. De ahí que el Decreto tuviera dos importantes pronunciamientos además de los antes referidos. En primer lugar, «declaran nula, de ningún valor ni efecto la cesion de la corona que se dice hecha a favor de Napoleón, no solo por la violencia que intervino en aquellos actos injustos e ilegales, sino principalmente por faltarle el consentimiento de la Nación». Recuérdese que esa cesión ya había sido declarada nula por el Consejo de Castilla el 11 de agosto de 1808. No obstante, ahora se añade que la nulidad también tiene como fundamento el fundamento el no haber contado con el consentimiento de la nación.

Y además, finalmente «reconocen, proclaman y juran de nuevo por su único y legítimo rey al Señor D. FERNANDO VII DE BORBON»⁷⁰.

La paradoja es obvia. Unas Cortes formadas con algunas irregularidades para reformar las leyes de la Monarquía asumen la soberanía nacional y proclaman, en nombre de la misma a Fernando VII rey que asumió el trono de forma irregular.

La doctrina del Decreto I de 24 de septiembre de 1810 fue reiterada el **19 de marzo de 1812**, cuando se aprueba la Constitución. El principio fundamental de la Constitución es la soberanía nacional (artículo 3 «La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales»), cuyo corolario es que «La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona» (artículo 2).

Sobre esta base, la Constitución establece, en su artículo 179, que Fernando VII es el rey:

«El Rey de las Españas es el Señor Don Fernando VII de Borbón, que actualmente reina».

⁶⁹ FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. II cit., pp. 66-78.

⁷⁰ *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias desde su instalación de 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811*, Tomo I, Imprenta Nacional, Madrid, 1820, pp. 1-3.

Pero, además, en su artículo 173 prevenía que:

«el Rey (...) cuando entre a gobernar el Reino, prestará juramento ante las Cortes con la fórmula siguiente

«N. (aquí su nombre), por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas; juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión Católica, Apostólica, Romana, sin permitir otra alguna en el Reino; que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española (...).».

Es decir, aunque la «persona» del Rey determinaba por la Constitución de 1812 era la misma que antes de la aprobación de la Constitución, su título para ejercer el trono (legitimidad) dejaba de ser dinástico, para ser constitucional. Fernando VII era rey no por ninguna regla dinástica, sino porque así lo decía la soberanía nacional. Y, como consecuencia de ello, dejaba de ser «soberano» para ser un órgano constituido⁷¹. La Constitución de 1812, en consecuencia, zanjaba cualquier posible discusión sobre quien era el rey legítimo en la medida en que determinaba que el rey era Fernando VII. Eso sí, el «precio» de ser reconocido rey era el perder la mayor parte de los poderes que, hasta entonces, correspondían al rey.

IV.2. El establecimiento de una monarquía constitucional constituía un golpe para las aspiraciones de Fernando VII, pero al mismo tiempo resultaba un golpe para Napoleón por cuanto que esa monarquía constitucional nacía bajo la protección político-militar de Inglaterra que también ejercía una influencia doctrinal sobre algunos sectores intelectuales de la misma. Napoleón intentó revertir hábilmente esta situación buscando un acuerdo con Fernando VII. En este contexto hay que enmarcar las negociaciones y la firma el Tratado de Valenzay el **11 de diciembre de 1813**⁷², entre el Duque de San Carlos y el Conde de Laforest (plenipotenciarios respectivos de Fernando VII⁷³ y de Napoleón). La decisión personal del emperador de entablar las negociaciones de este tratado con Fernando VII y no con la Regencia, máximo poder ejecutivo según el orden constitucional español, implicaba el debilitamiento de las autoridades constitucionales y, consi-

⁷¹ FERNÁNDEZ SARASOLA, IGNACIO, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, CEPC, Madrid, 2011, pp. 167 y ss.; VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN, *La monarquía doceañista (1810-1837). Avatares, encomios y denuestos de una extraña forma de gobierno*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 71 y ss.

⁷² El texto del tratado puede consultarse en PANDO FERNÁNDEZ DE PINEDO, MANUEL (marqués de Miraflores), *Documentos a los que se hace referencia en los Apuntes histórico críticos para escribir la historia de la revolución de España*, Tomo I, Oficina de Ricardo Taylor, Londres, 1834, pp. 12-15 y en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, vol. II, cit., pp. 388-391.

⁷³ Fernando VII otorgó plenos poderes al Duque de San Carlos para negociar con Napoleón mediante carta fechada en Valenzay el 4 de diciembre de 1813. Asimismo solicitó a la Regencia que apoyara la gestión del Duque de San Carlos mediante carta de 8 de diciembre de 1813. Ambos documentos se hallan reproducidos en *Documentos a los que se hace referencia en los Apuntes histórico críticos para escribir la historia de la revolución de España*, Tomo I, cit., pp. 15-16.

guientemente, fortalecía las aspiraciones de los sectores contrarrevolucionarios españoles, los cuales podían interpretar con todo fundamento que contaban con el respaldo del todavía poderoso Napoleón para restablecer la monarquía absoluta. Mediante este Tratado Napoleón reconocía a Fernando VII como rey de España (art. 3) a cambio de que España retomara la alianza con Francia. Como bien ha argumentado La Parra, Napoleón reconocía a Fernando VII a cambio de que abandonara la alianza con Inglaterra, y además le avalaba en su propósito de establecer la monarquía absoluta⁷⁴. Con esta maniobra, Napoleón no sólo abandonaba a su propio hermano, como recuerda La Parra, sino también a su antiguo aliado Carlos IV, a pesar de que éste contaba con un sólido título legal para reclamar la Corona. Carlos IV ya no podía ofrecerle nada, falto de partidarios (o de partidarios con peso real) en España.

IV.3. El 2 de febrero de 1814, las Cortes aprobaron el Decreto XXXVIII sobre las «Reglas y precauciones para recibir al Sr. D. Fernando VII en el caso de presentarse en las fronteras del Reino»⁷⁵. En el mismo, las Cortes de «esta Nación magnánima, unida en defensa de sus derechos y de su legítimo Rey el Sr. D. Fernando VII», disponen «*no se reconocerá por libre al Rey, ni por tanto se le prestará obediencia, hasta que en el seno del Congreso nacional preste el juramento prescrito en el artículo 173 de la Constitución*» (art. 1) para lo cual previamente, «*El presidente de la Regencia presentará a S.M. un ejemplar de la Constitución política de la Monarquía, a fin de que instruido S.M. en ella pueda prestar con cabal deliberación y voluntad cumplida el juramento que la Constitución prescribe*» (art. 11). Cumplido lo anterior, «*en el mismo día darán las Cortes un decreto con la solemnidad debida, á fin de que llegue á noticia de la Nación entera el acto solemne, por el cual, y en virtud del juramento prestado, ha sido el Rey colocado constitucionalmente en su trono*» (art. 14).

El **13 de marzo de 1814**, Fernando VII emprende el regreso a España tras recibir la pertinente autorización de Napoleón y sin que la Regencia constitucional hubiera ratificado el tratado de Valenzay y el **22 de marzo de 1814** Fernando VII entra en España. El 14 de abril en Valencia varios diputados le entregan el llamado «Manifiesto de los Persas» pidiendo al Rey que no jurase la Constitución.

El **19 de abril de 1814** la Regencia, que ejercía el poder ejecutivo en nombre de Fernando VII, aprobó un Decreto, reiterando que era preciso que Fernando VII prestara el juramento prescrito en la Constitución para que ejerciera con toda plenitud las facultades que la Constitución le confería⁷⁶ como monarca constitucional.

⁷⁴ LA PARRA, «La Restauración de Fernando VII», cit. pp. 216 y 220-221.

⁷⁵ Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes ordinarias desde 25 de septiembre de 1813, día de su instalación, hasta 11 de mayo de 1814, en que fueron disueltas, Tomo V, Imprenta Nacional, Madrid, 1822, pp. 87-90.

⁷⁶ Publicado en la *Gaceta de Madrid* de 7 de mayo de 1814.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1814/067/B00493-00493.pdf>

V. LA AUTOCRACIA FERNANDINA: ABOLICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN, PROMESAS INCUMPLIDAS, MUERTE DE CARLOS IV Y TESTIMONIO DE FRAY JUAN DE ALCARAZ: ¿RESTAURACIÓN O INSTAURACIÓN DE UNA NUEVA MONARQUÍA ABSOLUTA?

V.1. El 4 de mayo de 1814, Fernando VII aprueba un Real Decreto o «Artículo de oficio» (cuyos autores fueron Juan Pérez Villamil y Miguel de Lardizábal⁷⁷) donde rechaza la Constitución y rehúsa jurarla⁷⁸. Este Decreto incide en la cuestión de la legitimidad de Fernando VII. Esta argumentación se despliega en tres ejes principales: por un lado, afirmando la legitimidad dinástica de Fernando VII; por otro, afirmando que la Regencia asumió en su nombre un poder soberano; y finalmente afirmando que las Cortes excedieron sus poderes al asumir la soberanía que le correspondía al rey.

En primer lugar, es extraordinariamente significativo que este Decreto aluda a su supuesta legitimidad como rey tanto en el comienzo como en otros pasajes.

El Real Decreto comienza así con esta frase:

«Desde que la divina Providencia por medio de la renuncia espontánea y solemne de mi Augusto Padre me puso en el Trono de mis mayores, del qual me tenía ya jurado sucesor el Reyno por sus Procuradores, juntos en Cortes, segun fuero y costumbre de la Nacion Española, usados de largo tiempo».

Y más adelante dice:

«Acaeció en esto la gloriosa batalla de Baylén: los franceses huyeron hasta Vitoria; y todas las provincias y la capital me aclamaron de nuevo Rey de Castilla y de León, en la forma con que lo han sido los Reyes mis augustos predecesores».

En segundo lugar, Fernando considera que los órganos que asumieron el poder ejecutivo en su nombre en realidad ejercieron «todo el poder de la Soberanía»:

«De los Diputados que nombraron las Juntas se formó la Central: quien ejerció en mi Real Nombre todo el poder de la Soberanía desde Septiembre de 1808, hasta enero de 1810, en cuyo mes se estableció el primer Consejo de Regencia, donde se continuó el ejercicio de aquel poder hasta el día 24 de Septiembre del mismo año: en el qual fueron instaladas en la Isla de Leon las Cortes llamadas generales y extraordinarias».

⁷⁷ CAYUELA FERNÁNDEZ, GREGORIO & GALLEGU PALOMARES, JOSÉ ÁNGEL, *La guerra de la independencia: historia bélica, pueblo y nación en España (1808-1814)*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2008, pp. 510-511.

⁷⁸ Publicado en la *Gaceta Extraordinaria de Madrid* del 12 de mayo de 1814.
<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1814/070/A00515-00521.pdf>

Como prueba aduce Fernando que los diputados de las Cortes juraron en la Isla del León «¿Juráis conservar a nuestro muy amado soberano Don Fernando VII todos sus dominios...?»

En tercer lugar, Fernando ataca la legitimidad de las Cortes. A su juicio:

«Estas Cortes, convocadas de un modo jamás usado en España aun en los casos más arduos, y en los tiempos turbulentos de minoridades de Reyes en que ha solido ser más numeroso el concurso de Procuradores que en las Cortes comunes y ordinarias, no fueron llamados los Estados de Nobleza y Clero, aunque la Junta Central lo había mandado, habiéndose ocultado con arte al Consejo de Regencia este Decreto, y también que la Junta le había asignado la presidencia de las Cortes: prerrogativa de la Soberanía, que no habría dexado la Regencia al arbitrio del Congreso, si de él hubiese tenido noticia. Con esto quedó todo a disposición de las Cortes».

V.2. En este mismo Decreto, Fernando VII anuncia su propósito de convocar «unas Cortes legítimamente congregadas» compuestas de los «Procuradores de España y de las Indias» cuando «las pudiere juntar», con el objetivo de que «la libertad y la seguridad individual y real» queden «firmemente aseguradas por medio de leyes que, afianzando la pública tranquilidad y el orden, dexen a todos la saludable libertad, en cuyo goce imperturbable, que distingue a un gobierno moderado de un gobierno arbitrario y despótico, deben vivir los ciudadanos que están sujetos a él». Y añade que:

«De esta justa libertad gozarán también todos para comunicar por medio de la imprenta sus ideas y pensamientos, dentro, a saber, de aquellos límites que la sana razón soberana e independientemente prescribe a todos para que no degeneren en licencia»⁷⁹.

Fernando VII añade que:

«las leyes, que en lo sucesivo hayan de servir de norma para las acciones de mis súbditos, serán establecidas de acuerdo con las Cortes».

Fernando asegura que:

«los perjuicios y males que han venido de (...) la Constitución formada en las Cortes generales y extraordinarias, (así) como (de) los demás establecimientos políticos de nuevo introducidos (...) se aumentarían si Yo autorizase con mi consentimiento, y jurase aquella Constitución»,

⁷⁹ Estas promesas (convocatoria de Cortes con procuradores de Indias, aseguramiento de «la libertad y la seguridad individual y real», «justa libertad (...) para comunicar por medio de la imprenta (...) ideas y pensamientos») exigen matizar las palabras de La Parra, para quien «Fernando VII, a pesar de que asimismo lanzara algunas propuestas halagüeñas, pretendió volver al pasado pre revolucionario sin hacer la más mínima concesión» (LA PARRA, «La Restauración de Fernando VII», cit., p. 212). Aunque la intención oculta de Fernando VII fuera establecer un régimen absolutista, lo cierto es que sus palabras no reflejaban una voluntad de «restaurar» sin más el modelo anterior a 1808.

por lo cual declara:

«mi Real ánimo es no solamente no jurar ni acceder a dicha Constitución ni a decreto alguno de las Cortes generales y extraordinarias y de las ordinarias actualmente abiertas, a saber, los que sean depresivos de los derechos y prerrogativas de mi Soberanía, establecida por la constitución y las leyes en que de largo tiempo la nación ha vivido, sino el declarar aquella Constitución y tales Decretos nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo, y sin obligación en mis pueblos y súbditos».

Además, significativamente, ordena que a partir del día en que el Decreto se publique:

«cesará en todos los juzgados del reyno el procedimiento en qualquier causa, que se halle pendiente por infracción de la Constitución».

Los hechos, sin embargo, desmintieron las palabras del «Artículo de oficio» de Fernando VII de 4 de mayo de 1814. Tras la anulación de la Constitución no sólo no se convocaron Cortes «tradicionales», ni aun «nuevas» con los procuradores de Indias, sino que tampoco se garantizaron la libertad y la seguridad personales y la libertad de imprenta.

V.3. Afirma Emilio La Parra que, «a pesar de sus diferencias, el propio Carlos IV asumió en 1814 que solo Fernando podía ser el rey de España». Según el citado autor «así lo dio a entender de forma inequívoca en la correspondencia cruzada con su hijo desde 1814 hasta 1819»⁸⁰ año de su muerte. Ahora bien, no muy seguro debía estar Fernando cuando tuvo a su padre Carlos IV en el exilio hasta que murió, el **19 de enero de 1819**, a los setenta años de edad, en Italia donde vivió su exilio desde 1812.

Unos días antes de su muerte, y unos días después de la de su esposa (el **2 de enero de 1819**), el **8 de enero de 1819**, Fray Juan de Almaraz, confesor que fue de la Reina María Luisa (esposa de Carlos IV), firmó un espeluznante documento⁸¹ donde se dice:

«Como confesor que he sido de la Reyna Madre de España (q.e.p.d.) Doña María Luisa de Borbón, Juro imberbum sacerdotis⁸² cómo en su última confesión que hizo el 2 de enero de 1819 dijo que ninguno, ninguno de sus hijos y hijas, ninguno era del legítimo matrimonio; y así que la Dinas-

⁸⁰ LA PARRA, «La Restauración de Fernando VII», cit., p. 208, nota 11. Este autor cita la fuente de su afirmación: Archivo General de Palacio, Fernando VII, Caja 34, expediente 1.

⁸¹ ZAVALA, JOSÉ MARÍA, *Bastardos y Borbones: los hijos secretos de la dinastía*, Random House Mondadori, Barcelona, 2012 (1.ª ed., 2011), p. 22 (la fotografía del documento original aparece en p. 488).

⁸² Así («imberbum sacerdotis») aparece la expresión en el documento original. Evidentemente es una falta de ortografía del propio sacerdote autor del texto, que quiere decir «in verbum sacerdotis», aunque deba decir «in verbo sacerdotis».

tía de Borbón de España era concluida, lo que declaraba por cierto para descanso de su Alma, y que el Señor la perdonase.

Lo que no manifesto por tanto Amor que tengo a mi Rey el Señor Don Fernando 7.º, por quien tanto he padecido con su difunta Madre. Si muero sin confesión, se le entregará a mi Confesor cerrado como está, para descanso de mi Alma. Por todo lo dicho pongo por testigo a mi Redentor Jesús para que me perdone mi omisión».

Roma, 8 de enero de 1819

Firmado: Juan de Almaraz

En 1826, sumido en la pobreza, Fray Juan de Almaraz, que vivía en Roma, amenazó a Fernando VII con revelar este secreto al cuerpo diplomático. El rey intentó una páfida maniobra ante el Papa para conseguir que detuviera y le entregara a Fray Juan de Almaraz⁸³. Sin embargo, al no conseguir que el Papa se lo entregara, Fernando VII le secuestró en Roma en 1827⁸⁴ y lo embarcó para España donde fue encarcelado, sin juicio, en Peñíscola permaneciendo incomunicado durante más de seis años en condiciones espantosas⁸⁵.

V.4. Lo que se estableció en España tras la abolición de la Constitución de 1812 fue un régimen de una feroz represión política que no tenía precedentes en la historia de España. La Parra acierta al decir que en 1814 no hubo en España mudanza, ni de dinastía, ni de monarca. Pero el mismo autor pone entre comillas la idea de que se «restauró» la antigua monarquía⁸⁶. Cuando Fernando VII abole la Constitución de 1812 no sólo se priva del título de rey en virtud de una legitimidad constitucional, sino que además, a pesar de las apariencias, niega su legitimidad dinástica tradicional pues establece un régimen político nuevo diferente del anterior a 1808 (desactivación de los Consejos existentes en la Monarquía, alteración de los fines de la Inquisición)⁸⁷. Y ello sin considerar el vicio de legitimidad que pudiera derivarse de no ser hijo de Carlos IV. Todo parece indicar, más bien, que a partir de 1814 Fernando VII estableció un régimen autocrático, una «dictadura soberana hereditaria», una nueva monarquía absoluta que no era ya una continuidad política de la anterior a la crisis de 1808. En consecuencia, la legitimidad del nuevo régimen se basaba, en realidad, en la persona de Fernando VII.

⁸³ Carta de Fernando VII al Papa León XII de 4 de septiembre de 1827 (Texto en ZAVALA, JOSÉ MARÍA, *Bastardos y Borbones: los hijos secretos de la dinastía*, Plaza y Janés, Barcelona, 2011, pp. 33-34).

⁸⁴ ZAVALA, JOSÉ MARÍA, *Bastardos y Borbones: los hijos secretos de la dinastía*, Plaza y Janés, Barcelona, 2011, p. 35.

⁸⁵ ZAVALA, JOSÉ MARÍA, *Bastardos y Borbones: los hijos secretos de la dinastía*, Plaza y Janés, Barcelona, 2011, pp. 26-30. En las páginas 487-492 de esta obra se halla la reproducción fotográfica de seis importantes documentos del caso de Fray Juan de Alcaraz.

⁸⁶ LA PARRA, «La Restauración de Fernando VII», cit., p. 209.

⁸⁷ LA PARRA, «La Restauración de Fernando VII», cit., pp. 213-214.

VI. LA LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL ACEPTADA Y TRAICIONADA Y LA RESTAURACIÓN DE LA AUTOCRACIA FERNANDINA: EL «TRIENIO»: JURAMENTO Y PERJURIO DEL REY CONSTITUCIONAL

VI.1. El 1 de enero de 1820, Rafael del Riego, en Las Cabezas de San Juan (Sevilla) protagoniza un levantamiento para exigir que el Rey jure la Constitución. Riego, que estaba al mando del 2.º batallón asturiano preparado para sofocar la sublevación de las de las provincias de Ultramar, junto con varios oficiales había decidido aprovechar aquella ocasión para proclamar la Constitución de 1812. Riego arengó a los suyos con una proclama que decía⁸⁸:

«España está viviendo a merced de un poder arbitrario y absoluto, ejercido sin el menor respeto a las leyes fundamentales de la Nación. El Rey, que debe su trono a cuantos lucharon en la Guerra de la Independencia, no ha jurado, sin embargo, la Constitución, pacto entre el Monarca y el pueblo, cimiento y encarnación de toda Nación moderna. La Constitución española, justa y liberal, ha sido elaborada en Cádiz, entre sangre y sufrimiento. Mas el Rey no la ha jurado y es necesario, para que España se salve, que el Rey jure y respete esa Constitución de 1812, afirmación legítima y civil de los derechos y deberes de los españoles, de todos los españoles, desde el Rey al último labrador (...)

Sí, sí, soldados; la Constitución. ¡Viva la Constitución!»

La acción de Riego consiguió el objetivo constitucional pretendido al precio de que España perdiera sus territorios americanos.

VI.2. El 6 de marzo de 1820, Fernando VII aprueba un Decreto («Artículo de oficio»)⁸⁹ ordenando «que inmediatamente se celebren Cortes» iniciativa que se enmarca «en la observancia de las leyes fundamentales que tengo juradas». No consta que Fernando VII hubiera jurado ninguna ley fundamental hasta ese momento, pero se deduce que pretendía convocar las Cortes que en 1814 dijo que iba a convocar pero no convocó.

Sin embargo, el **7 de marzo de 1820**, un día después, aprueba un nuevo Decreto («Artículo de Oficio»)⁹⁰ donde afirma que:

«para evitar las dilaciones que pudieran tener lugar, por las dudas que al Consejo (de Estado) ocurrieran en la ejecución de mi Decreto de ayer, para

⁸⁸ DEL RIEGO GARCÍA, RAFAEL, *La Revolución de 1820, día a día: cartas, escritos y discursos*, edición de Alberto Gil Novales, Tecnos, Madrid, 1976, p. 35. Un autor afirma que la proclama fue escrita por Alcalá Galiano (cfr. SÁNCHEZ MANTERO, RAFAEL, *Fernando VII, Arlanza*, Madrid, 2001, p. 142).

⁸⁹ Publicado en la Gaceta de Madrid de 7 de marzo de 1820.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1820/030/A00237-00238.pdf>

⁹⁰ Publicado en la Gaceta de Madrid de 7 de marzo de 1820.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1820/031/A00239-00239.pdf>

la inmediata convocatoria de Cortes, y siendo voluntad general del pueblo, me he decidido a jurar la Constitución».

El **10 de marzo de 1820**, Fernando VII firma un Manifiesto a los «Españoles» donde después de decir que «*Vuestro rey (...) os habla con la efusión sincera que le inspiran las circunstancias en que os halláis*» y de que «*vuestra ventura dependerá en gran parte de vosotros mismos*», advierte «*Guardaos de dejaros seducir por falaces apariencias de un bien ideal, que frecuentemente impiden alcanzar el bien efectivo*» para decir sus famosas palabras «*Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional*».

Ahora bien, era evidente que esto NO ERA EL JURAMENTO de la Constitución. Y como los constitucionalistas sabían que no era el juramento, la presión para que éste se produjera no cesó.

El **9 de julio de 1820**, finalmente, Fernando VII juró la Constitución. Así se refiere en la «Orden para que se anuncie á toda la Nacion el solemne juramento prestado por el REY ante las Córtes, prevenido por la Constitución política de la Monarquía»⁹¹.

VI.3. Tras una crisis político-constitucional agudizada por la intervención en España de las tropas francesas lideradas por el Duque de Angulema llamadas por la Santa Alianza, el régimen constitucional, finalmente, colapsa⁹². El 30 de septiembre el gobierno constitucional accede a rendirse a las tropas de Angulema que sitiaban Cádiz. El gobierno constitucional que dirigía José María Calatrava pactó su rendición ante las tropas de la Santa Alianza a cambio de que Fernando VII asumiera ciertos compromisos por escrito. Estos compromisos, contenidos en el «Manifiesto» de 30 de septiembre, constituyeron durante casi dos siglos motivo de especulación pues había desaparecido el documento que los contenía. Sin embargo, este documento, contenido en el archivo personal de Calatrava, ha sido recientemente descubierto y dado a conocer por Pedro J. Ramírez⁹³. En el «Manifiesto» Fernando VII asume seis compromisos, pero a estos efectos nos interesan, especialmente, los dos primeros:

«1. (...) prometo bajo la fe y seguridad de mi Real palabra que si la necesidad exige alteración de las actuales instituciones políticas de la monarquía adoptaré un gobierno que haga la felicidad completa de la nación, afianzando la seguridad personal, la propiedad y la libertad civil de los españoles.

2. (...) he decidido llevar a efecto y hacer llevar (sic) un olvido general, completo y absoluto de todo lo pasado, sin excepción alguna, para que de

⁹¹ Colección de los Decretos y Órdenes generales de la primera legislatura de las Cortes ordinarias de 1820 y 1821, Tomo VI, Imprenta Nacional, Madrid, p. 2.

⁹² Esta crisis final de la monarquía constitucional ha sido magistralmente descrita, con ayuda de documentación inédita del último jefe del gobierno constitucional, José María Calatrava, en la obra de RAMÍREZ, PEDRO J., *La desventura de la libertad. José María Calatrava y la caída del régimen constitucional español de 1823*, La Esfera de los libros, Madrid, 2014.

⁹³ RAMÍREZ, *La desventura de la libertad*, cit., pp. 903-910. En varias páginas se reproduce fotográficamente el documento.

este modo se restablezcan entre todos los españoles la tranquilidad, la confianza y la unión tan necesarias para el bien común y que tanto anhela mi paternal corazón».

El hecho es que al día siguiente de este «Manifiesto», el **1 de octubre de 1823** Fernando VII aprueba un Decreto⁹⁴, declarando que la Constitución era «*un código nulo en su origen, ilegal en su formación, injusto en su contenido*» y estableciendo que:

«Son nulos y de ningún valor todos los actos del gobierno llamado constitucional (de cualquiera clase y condición que sean) que ha dominado a mis pueblos desde el día 7 de marzo de 1820 hasta hoy, día 1 de octubre de 1823, declarando, como declaro, que en toda esta época he carecido de libertad, obligado a sancionar las leyes y a expedir órdenes, decretos y reglamentos que en contra mi voluntad se meditaban y expedían por el mismo gobierno».

La pretensión de los liberales de conseguir que Fernando VII prestara su juramento a la Constitución para obligarle a respetarla quedó defraudada. Pero el perjurio de Fernando vino acompañado de una nueva felonía al incumplir también los compromisos asumidos en el «Manifiesto». Como es notorio, al día siguiente de firmarlo, Fernando VII incumplió su segundo compromiso al iniciar la persecución de los liberales a los que había prometido «*un olvido general, completo y absoluto de todo lo pasado, sin excepción alguna*». Pero más importante, a nuestros efectos, es el primer compromiso, sumamente parecido al asumido el 4 de mayo de 1814, y que, igual que el de 1814, fue también incumplido. En efecto, aunque prometió que «*adoptaré un gobierno que haga la felicidad completa de la nación, afianzando la seguridad personal, la propiedad y la libertad civil de los españoles*», el hecho es que nuevamente se estableció una autocracia donde la seguridad y la libertad quedaron sometidas al despotismo. En definitiva, en 1823 se restablece la autocracia que se había impuesto por primera vez en España en 1814, aún más acusada por el hecho, paradójico, de que no se restableciera la Inquisición precisamente porque constituía un freno al poder absoluto del rey⁹⁵.

VII. CONCLUSIÓN

Uno de los elementos distintivos del constitucionalismo español respecto a otros casos es que en su nacimiento existen serios problemas de legitimidad. La crisis política, primero político-interna y poco después bélico-exter-

⁹⁴ Publicado en la *Gaceta de Madrid*, el 7 de octubre de 1823.

<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1823/093/C00343-00343.pdf> [p. 343].

⁹⁵ LA PARRA, EMILIO y CASADO SÁNCHEZ, MARÍA ÁNGELES, *La Inquisición española. Agonía y abolición*, Libros de La Catarata, Madrid, 2013, pp. 172-182.

na que se desencadena a partir de 1808 producirá numerosas convulsiones en la legitimidad del sistema político.

La primera de esas convulsiones afecta al principio de legitimidad dinástica. Este principio quedó gravemente afectado por tres causas. Por un lado, en 1808 con la abdicación de Carlos IV en Fernando VII y la subsiguiente «protesta» de Carlos IV contra dicha abdicación que proyecta una sombra sobre la regularidad del acceso al trono de Fernando VII. Por otro lado, en 1819, el confesor de la madre de Fernando VII hizo constar una declaración de la reina que negaba que Fernando fuera hijo de su padre, lo que le inhabilitaba para suceder a Carlos IV. Finalmente, el principio de legitimidad dinástica a favor de José I quedó gravemente lesionado por la evidente falta de libertad en el proceso de cesión a éste de los derechos dinásticos sobre España.

La segunda convulsión afecta al principio de legitimidad nacional. Este principio se afirma, primero doctrinalmente, pero muy pronto fue reconocido oficialmente. Primeramente, por el propio Fernando, que asienta su trono sobre una «proclamación popular», para superar dos obstáculos que lo amenazaban (uno, el problema formal que presentaba la «protesta» de Carlos IV contra su renuncia forzada al trono en Aranjuez y, otro, las cesiones de derechos, también hechas por Fernando, a Napoleón en Bayona). Y, después, por las Cortes que tanto en su primer Decreto de 24 de septiembre de 1810, como en la Constitución de 1812 afirman el principio de la soberanía nacional y, sobre esta premisa, proclaman a Fernando VII como rey. Ahora bien, Fernando, que en agosto de 1808 asentaba su trono en una «proclamación popular» en mayo de 1814 afirma que la soberanía recae en su propia persona. Por otro lado, las Cortes que hacen esa proclamación nacen de un proceso en que hubo irregularidades en la convocatoria y donde no había quedado previamente definido de forma expresa el alcance de sus poderes. La legitimidad de la Corona basada en el principio de la soberanía nacional articulada constitucionalmente sólo pudo regir entre 1820 y 1823.

En este contexto, el reinado de Fernando VII (1814-1820 y 1823-1833, excluido el trienio constitucional) no supone una continuidad de la monarquía tradicional basada en el principio dinástico, ni aparece como expresión de la soberanía nacional, sino como pura autocracia. El hecho de que tras nacer Isabel II, en 1830, se publicara la Pragmática Sanción que hacía público lo que se había aprobado en secreto por las Cortes de 1789 no debiera distraer del hecho de que en ningún momento se planteó convocar Cortes para que juraran a la princesa de Asturias, a diferencia de lo ocurrido con Luis I, Fernando VI y Carlos IV.

Sólo con la Regencia de María Cristina (1833-1840), se produce una relegitimación de la Monarquía, primero de tipo tradicional (con la aprobación del Estatuto Real de 1834) y luego de tipo nacional cuando la Reina Gobernadora juró la Constitución de 1812 el 13 de agosto de 1836 en La Granja de San Ildefonso.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- CAYUELA FERNÁNDEZ, GREGORIO & GALLEGO PALOMARES, JOSÉ ÁNGEL: *La guerra de la independencia: historia bélica, pueblo y nación en España (1808-1814)*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2008.
- CEVALLOS, PEDRO: *Exposición de los hechos y maquinaciones que han preparado los usurpadores de la Corona de España y los medios que el Emperador de los franceses ha puesto en obra para realizarla*, Imprenta Real, Madrid, 1808.
- DESDEVISES DU DEZERT, NICOLAS: «Le Conseil de Castille en 1808», *Revue hispanique*, tomo XVII (1907), pp. 66-379.
- FERNÁNDEZ DAVALOS, JUAN: *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México de 1808 a 1821*, UNAM, México, 2008, tomo V.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, MANUEL: *Derecho parlamentario español*, vols. I y II, Imprenta de los Hijos de J. A. García, Madrid, 1885 [reimpresión, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992].
- FERNÁNDEZ SARASOLA, IGNACIO: *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, CEPC, Madrid, 2011.
- GODOY, MANUEL: *Memorias de Don Manuel Godoy, príncipe de la Paz, ó sea cuenta dada de su vida política; para servir a la historia del reinado del Señor Don Carlos IV de Borbón*, Librería americana de Lecointe y Lasserre, París, 1839, tomo II.
- LA PARRA, EMILIO y CASADO, MARÍA ÁNGELES: *La Inquisición española. Agonía y abolición*, Libros de La Catarata, Madrid, 2013.
- LA PARRA, EMILIO: «La Restauración de Fernando VII», en *Historia Constitucional*, núm. 15, 2014. <http://www.historiaconstitucional.com>, pp. 205-222.
- LONGÁS BARLIBÁS, PEDRO: (Transcripción y estudio preliminar), *La Aragonesa en la Junta Central Suprema (25 septiembre 1808-29 enero 1810) (DOCUMENTOS)*, Tip. de Pedro Carra, Zaragoza, 1912.
- NAVARRO GARCÍA, LUIS: «La crisis de El Escorial (1807) en España e Indias», en Fernando Navarro Antolín (coord.) *Orbis incognitus: avisos y legajos del Nuevo Mundo: homenaje al profesor Luis Navarro García*, vol. 1, 2007, pp. 77-88.
- PÉREZ VILLAMIL, JUAN: *Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reyno, con arreglo a nuestra Constitución*, Imprenta de la hija de Ibarra, Madrid, 1808.
- QUEIPO DE LLANO RUIZ DE SARAVIA, JOSÉ MARÍA [conde de Toreno]: *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Librería Europea de Baudry, París, 1838, tomo I.
- RAMÍREZ, PEDRO J.: *La desventura de la libertad. José María Calatrava y la caída del régimen constitucional español de 1823*, La Esfera de los libros, Madrid, 2014.
- DEL RIEGO GARCÍA, RAFAEL: *La Revolución de 1820, día a día: cartas, escritos y discursos*, edición de Alberto Gil Novales, Tecnos, Madrid, 1976.
- SALVÁ, MIGUEL y SÁINZ DE BARANDA, PEDRO: *Colección de Documentos inéditos para la Historia de España*, Imprenta de la viuda de Calero, Madrid, 1850.

- SÁNCHEZ MANTERO, RAFAEL: *Fernando VII*, Arlanza, Madrid, 2001.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN: *Tres ensayos sobre Historia Constitucional*, Universidad Inca Garcilaso de la Vega/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana), Lima, 2008.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN: *La monarquía doceañista (1810-1837). Avatares, encomios y denuestos de una extraña forma de gobierno*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- ZAVALA, JOSÉ MARÍA: *Bastardos y Borbones: los hijos secretos de la dinastía*, Random House Mondadori, Barcelona, 2012 (1.^a ed., 2011).

La política de la comunicación en Europa: el nuevo reto de la Europa democrática

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE LA COMUNICACIÓN EUROPEA.—III. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN.—3.1. La política europea de la información.—3.2. Política europea de participación.—IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN

De nuevo el Eurobarómetro 2014 y las elecciones al Parlamento Europeo de este mismo año arrojan resultados demoledores sobre la UE. La crisis financiera actual y la aparente falta de soluciones y respuestas políticas contundentes por parte de los líderes europeos en modo alguno, frena la idea en los ciudadanos de que no existe una verdadera Unión Europea. El ciudadano no sabe y no entiende que es lo que está pasando y eso le genera miedos de cara a Europa. Para paliar esta situación Europa debe apostar no solo por una fuerte política de comunicación sino también de participación. La primera la lleva principalmente a cabo a través de la Agenda Digital 2020 como estrategia de la UE para impulsar el desarrollo económico y social a partir de las tecnologías de la información y comunicación en la segunda década del siglo XXI, alineando todas las normas, políticas, instituciones, organismos, actores y fuerzas socioeconómicas con los objetivos de la sociedad digital. La segunda a través de la iniciativa ciudadana regulada en el Título II del Tratado de la Unión Europea bajo la rúbrica «los principios democráticos», artículos 9 a 12.

PALABRAS CLAVE: Eurobarómetro, desafección ciudadana, comunicación, participación, Agenda Digital para Europa, Iniciativa Ciudadana Europea.

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN

En un contexto en el que la Unión Europea, sus instituciones, y sus actividades tienen un lugar preminente en los medios de comunicación a causa de las noticias constantes sobre el impacto a largo plazo de la migración, la creciente desigualdad social, la decadencia de los partidos políticos, la política de austeridad, la individualización, el desempleo y la situación económica, la desafección, el desinterés y desconocimiento de los ciudadanos para con la Unión Europea no ha descendido, en relación con épocas anteriores.

Con la mirada puesta en los acontecimientos actuales, como la crisis de la eurozona sin resolver, de nuevo el Eurobarómetro 2014¹ arroja un resultado demoledor sobre la Unión Europea, pues si bien los ciudadanos observan las ventajas de la pertenencia de su país a la Unión, ya no la consideran lo suficientemente fuerte como para resolver sus problemas, no tienen la sensación de la existencia de una solidaridad entre los Estados y los pueblos, y por ello carecen de un sentimiento positivo y de identidad colectiva.

Desde la Unión Europea siguen buscando nuevas políticas de comunicación en el sentido de nuevas estrategias de información y comunicación para recortar las distancias que les separan de sus ciudadanos, para conseguir una Europa integral e integrada. Esto es, conseguir que los nuevos medios de comunicación se muevan de manera sincronizada para poder añadir algo a su capacidad comunicativa: conseguir que los ciudadanos perciban una idea europea coherente y común; una Europa del ciudadano con el ciudadano y por el ciudadano, de tal forma que se consiga que la marca europea sea código común europeo que llegue al público y se convierta en una nueva forma de entender Europa, como algo integral.

Por otro lado, Europa es consciente de la revolución que en el ámbito de las tecnologías se está produciendo y que para integrar a sus ciudadanos necesita previamente una estrategia que impulse el desarrollo económico y social a partir de las tecnologías de la información y comunicación. Europa tiene que tratar de alinear las normas, políticas, instituciones, organismos, actores y fuerzas socioeconómicas de los distintos Estados miembros que la componen con el objetivo de llegar a la sociedad europea digital, pues si no invierte en ello, no solo no conseguirá comunicarse con sus ciudadanos sino que además tampoco podrá crear una Europa integral, pues la brecha digital hará que muchos de sus ciudadanos queden atrás sin posibilidad de retorno.

Consciente de esta nueva realidad, los ejes principales de la nueva estrategia europea en comunicación deben ser, por un lado lograr materializar de forma eficiente la doble convergencia tecnológica de la digitalización y de la economía europea para los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible, incluyente y respetuoso con la diversidad cultural y el pluralismo democrático, por otro, crear una Europa del ciudadano, es decir permitir que los ciudadanos europeos ejerzan su derecho a participar en la vida democrática de

¹ Standard Eurobarometer 81 Spring 2014.

http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/spring_eurobarometer_july_2014.pdf.

la Unión, en la que se toman decisiones de la manera más abierta y cercana posible a la población, respetando los principios de pluralismo, participación, apertura y transparencia. Cuestiones éstas a las que me voy a referir a continuación².

II. REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE LA COMUNICACIÓN EUROPEA

La creación de las Comunidades Europeas con la firma de los Tratados constitutivos del Carbón y del Acero, el 28 de abril de 1951, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, el 25 de marzo de 1957, no mostró especial interés en la difusión de la información para conseguir la integración europea, puesto que la política de comunicación e información no se consideró ni una preocupación ni una prioridad de la Comunidad. Por ello, la estructura informativa de la Comunidad Europea estaba organizada de forma muy sencilla, en torno a los corresponsales de la comunicación instalados en Bruselas y la Dirección General de la Información dedicada al suministro de información detallada para los partidos políticos, oficinas de prensa, sindicatos, asociaciones, Estados miembros, etc. A pesar de ello, en julio de 1959, el ponente de la Comisión de Asuntos Políticos y de las Cuestiones Institucionales, M. W. J. Schuijt presentó dos documentos acerca de la política de información y comunicación de las tres Comunidades Europeas para los años sesenta y setenta³.

Por esta razón puede decirse que, no será hasta principios de los noventa y la experiencia de Maastricht donde se puso de manifiesto que la opinión pública jugaba un papel muy importante en todo el proceso de integración política y económica de la Unión. Sin embargo, como recuerda Joaquín Sotelo González⁴, Maastricht no fue, sino la expresión «palpable» de un serio problema larvado desde mucho tiempo atrás.

En efecto, algunos sectores doctrinales y ciertas autoridades comunitarias comenzaron a declarar explícitamente que la construcción europea se estaba llevando a cabo ante la indiferencia de la ciudadanía, e incluso, ante la de sus

² HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, E. (2007), «Estado y nación en la Unión Europea: Retos políticos, democráticos y populares del proceso de integración», Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Empresa, Universidad Católica San Antonio, Murcia, en <http://encarnahernandez.wordpress.com/encarnahernandez/>

Ver también MERKEL W. (2012), «Is there a crisis of democracy?», http://sydney.edu.au/sydney_ideas/lectures/2012/professor_wolfgang_merkel.shtml

³ REIFS LÓPEZ, M. (2006), «La política de la información y la comunicación en la Unión Europea», Centro de Documentación Europea de la Universidad de Córdoba, *Cuadernos de Integración Europea*, núm. 6, septiembre 2006, pp. 14-24. Esta autora, en contra de la mayor parte de la doctrina, considera que desde su creación, la CE mostró un especial interés en la difusión de la información y captación de la atención del ciudadano como vehículo de transmisión del proceso de integración.

⁴ SOTELO GONZÁLEZ, J. (2005), «Europa, Unión Europea y Prensa: el tratamiento informativo de la implantación del euro», Memoria para optar al grado de Doctor, Javier Davara Rodríguez (dir.), Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid, cap. 4, pp. 326-423.

representantes electos. Ya, Lindberg y Scheingold en su estudio «*Europe's Would be Polity*»⁵, a principios de los años setenta manifestaron la preocupación y la importancia del apoyo de la opinión pública en el proceso europeo de integración. Consecuencia de ello, desde la propia Comunidad se empieza a medir sistemáticamente la evolución de la opinión pública en relación con esta cuestión, y se crea el primer Eurobarómetro⁶.

La razón fundamental de esta ausencia de una política de comunicación e información se debió a los padres fundadores de Europa que apostaron por un método de integración funcionalista⁷, tecnocrático y elitista, que les permitió avanzar en el proceso de construcción europea. Esta estrategia, en las primeras décadas de la integración, se reveló sin duda pragmática, pero a costa de minimizar el componente democrático del proyecto. En concreto, Jean Monnet, estaba convencido de que era un error consultar a las gentes de Europa acerca de una estructura comunitaria de la que no se tenía experiencia práctica. En el ánimo de las elites políticas europeas estaba pues, el implantar un sistema democrático, paradójicamente, sin la participación de sus miembros, es decir, un sistema democrático claramente deficitario⁸.

Esto dio como resultado, que el proceso de la construcción europea estuviera dirigido por las élites políticas de los Estados miembros y se llevase a cabo al margen de las opiniones públicas nacionales. Durante décadas, los gobiernos de los Estados miembros asumieron una especie de «*consenso tácito*»⁹ de los ciudadanos europeos para con la maquinaria de integración. Se pusieron en marcha iniciativas y políticas, y se tomaron decisiones en nombre de una ciudadanía que hasta entonces no participaba en el proceso. Aquel «*consenso*

⁵ Anteriores a este estudio se encuentran los de: DUETSCH K.W.; EDIGER L.J., MACRIDIS R. C. y MERRITT, R. L., de 1967 «*France, Germany and the Western Alliances*».

⁶ Los sondeos de opinión conocidos como *Eurobarómetro* son el instrumento con el que las autoridades comunitarias «miden» el nivel de apoyo de los europeos al proceso de integración. Son presentados como «encuestas de opinión pública», lo que, a la vista de lo comentado, debe ser matizado, cuando no puesto en entredicho. Si acaso, permiten conocer un conjunto de opiniones individuales más o menos representativas de una población. Tal y como son concebidos los Eurobarómetros, se prescinde tanto del carácter procesual de la opinión pública, como del desarrollo a distintos niveles de la misma. El hecho de que unos individuos hagan «pública» su «opinión» respondiendo a las preguntas de un cuestionario no significa que participen en el proceso de la opinión pública. Y lo mismo podemos decir de las encuestas temáticamente afines realizadas en el ámbito español por el Centro de Investigaciones Sociológicas. El público no es un mero agregado de individuos —masa— porque cuenta con una cierta organización, luego la opinión pública no es una suma de opiniones individuales, sino un «*producto cooperativo de comunicación e influencia recíproca*». El primer Eurobarómetro data de 1973. En la actualidad existen tres modalidades de Eurobarómetro: el estándar, el de países candidatos y el flash.

⁷ El conocido como método de los «*pequeños pasos*», ideado por Monnet.

⁸ Razón por la cual MARTIN HOLLAND y KEVIN FEATHERSTONE apuntan a Jean Monnet como uno de los responsables del déficit democrático del sistema comunitario. Ver SOTELO GONZÁLEZ, J., *op. cit.*, p. 345.

⁹ Tesis de LINDBERG y SCHEINGOLD que gira en torno al desarrollo de un «*consenso permisivo*», noción que simboliza un apoyo hacia la Comunidad Europea entre elites que es asumido como una especie de factor constante. Esto es, los ciudadanos habían delegado confiada y conscientemente en los políticos adoptando una actitud de benevolente desinterés hacia el proceso de integración. Los autores llegan a la conclusión de que la opinión pública no juega un rol fundamental en el proceso de integración. Más al contrario, la Comunidad se considera como un sistema en el cual el crecimiento depende principalmente de la interacción entre las elites participantes.

permisivo» de los ciudadanos para con la integración europea se asumió porque los Gobiernos nacionales aún conservaban altos niveles de legitimidad.

Sin embargo, conforme la Comunidad Europea fue aumentando sus competencias, el hecho de que no se consultase a los ciudadanos hizo que se describiese a Europa como una empresa tecnocrática y elitista asociada a la idea de planificación económica.

Después de superar los difíciles años setenta, con las dos crisis petroleras y el impacto interno que supuso la primera ampliación, la tendencia al alza del apoyo popular de la década anterior entró en declive. El *«consenso permisivo»* se vio interrumpido por la necesidad, bajo la dirección de Jacques Delors y en pleno proceso de desarrollo del Acta Única Europea de desarrollar una política comunicativa que acercase el proyecto europeo a los diversos actores económicos en el incipiente Mercado único.

Pero, a pesar de ser el Acta Única Europea de 28 de febrero de 1986, la primera gran reforma cualitativa de las viejas Comunidades que afectó a materias de la vida cotidiana del ciudadano comunitario, la política comunicativa e informativa de la Comunidad no va a cambiar en exceso, y la gradual recuperación que se observaba en los distintos estudios del Eurobarómetro durante los ochenta comenzó a truncarse en 1989. Así se constata en el informe elaborado por CENSIS¹⁰ en el que se afirma: *«Existe, de hecho, un proceso de integración desde arriba, con un ritmo marcado esencialmente por las decisiones económicas, monetarias, políticas, que ‘desciende’ de Bruselas hacia la sociedad civil de los diferentes países, pasando por otras instituciones estatales. Este proceso, de tipo top-down, constituye una directriz fundamental en el desarrollo de Europa, sobre todo, cuando consigue transmitir mensajes con objetivos fundamentales de largas miras o cuando toma decisiones que cambian normas concretas o instituciones de los diversos países»*. Es decir, como recuerda Emilio Fuentes Romero¹¹, sigue siendo un proceso sin *feedback*, ya que las élites «conocían» los pasos que convenían al proceso, mientras que a las masas se les seguía asignando un papel de «asentimiento pasivo» en dicho proceso. La ausencia de esta participación ciudadana quizá explique el por qué la curva del apoyo fue, sin duda, un fiel reflejo de los acontecimientos políticos que se desarrollaron en la época y no la nueva política de la Unión, pues ésta se desconocía.

Los acontecimientos de 1989, dieron un viraje decisivo a Europa y al mundo entero. Fue un momento en el que la historia cambió a una marcha superior. Una aceleración que quedó simbolizada en la caída del muro de Berlín y las revoluciones de terciopelo en la Europa central y del este. Los regímenes totalitarios y autoritarios fueron abandonando el escenario de la historia. Todos estos acontecimientos tuvieron un impacto fundamental en el proceso de integración europea. El presidente francés, François Mitterrand, receloso ante una posible vuelta a una política hegemónica de Alemania en

¹⁰ CENSIS (*Centro Studi Investimenti Sociali*) (1991): *La Europa de lo social*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, p. 22.

¹¹ FUENTES ROMERO, E. (2003), *«Prensa y Educación en el proceso de integración Europea»*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias de la Comunicación, García Galindo J. A. (dir.), Universidad de Málaga, biblioteca virtual Miguel de Cervantes, cap. 1, pp. 6-17.

Europa, decidió apoyar un nuevo impulso al proceso de integración europeo como medio para «anclar» a Alemania en Europa. El canciller alemán, Helmut Kohl, hizo lo propio para vencer la desconfianza con que se veía en París y Londres a la Alemania reunificada. El «vacío de poder» que se creó en la Europa central y oriental con la caída del comunismo y el derrumbamiento de la URSS, hizo que la CEE se erigiera como una organización que garantizaba estabilidad en medio de una Europa convulsa. De hecho, las nuevas democracias surgidas de la caída del comunismo se precipitaron a iniciar negociaciones para la adhesión a la Comunidad.

Por otro lado, la inestabilidad financiera y monetaria caracterizó también este período. El «*crash*» bursátil de 1987 que afectó a las principales bolsas mundiales y los problemas del sistema monetario europeo que terminaron por estallar en 1992 (la libra esterlina y la lira italiana tuvieron que salir del SME, y la peseta y el escudo portugués se vieron forzados a la devaluación) fueron también factores que intervinieron para impulsar a los líderes políticos europeos a dar un paso decisivo en la marcha hacia la unidad europea.

Todos estos factores confluyeron para dar el gran paso adelante que supuso el Tratado de la Unión Europea. En un mensaje conjunto, en 1990, Helmut Kohl y François Mitterand afirmaron: «...*juzgamos necesario acelerar la construcción política de la Europa de los Doce... Pensamos que es el momento de transformar el conjunto de las relaciones entre los Estados miembros en una Unión Europea y dotarla de los medios de acción necesarios*¹²».

Comenzaron así modificaciones significativas para progresar en la integración tales como: el Acta Única Europea, Maastricht y Ámsterdam¹³.

Sin embargo, el resultado negativo, de ratificación del Tratado de Maastricht en Dinamarca y el «pequeño sí» de Francia arrastró a los demás países a una ola de euroescepticismo¹⁴. Esto hizo saltar las alarmas políticas sobre el nivel de aceptación y legitimación del proceso de integración europea. El poco entusiasmo popular demostrado hacia un Tratado que representaba el despegue de la unión política confirmó que el llamado *consenso permisivo* estaba empezando a agotarse¹⁵ o en palabras de Dominique

¹² <http://clio.rediris.es/udidactica/actaunica.htm>.

¹³ El Acta Única Europea (AUE), firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia, supone la primera modificación de gran alcance del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Entró en vigor el 1 de julio de 1987. El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. El Tratado de Ámsterdam se firmó el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

¹⁴ Francia consiguió su aprobación con un 51.4% de los votos a favor del SI, y el resto de los países fueron poco a poco ratificándolo. Se inició una negociación con Dinamarca, a la que se concedió un protocolo especial de lo que se denomina en la jerga comunitaria «*opting out*» (cláusula de exclusión), es decir, la posibilidad de no seguir a los demás miembros en lo referente a la tercera fase de la UEM (algo similar había conseguido Gran Bretaña al firmarse el TUE) y en todo lo relacionado con asuntos de Defensa. El 20 de mayo de 1993, el pueblo danés aprobó este acuerdo con 53,8% de votos favorables en un referéndum.

¹⁵ BARBÉ, E. y HERRANZ, A., *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, [en línea] Barcelona, 2007, <http://bookshop.europa.eu/es/pol-ticaexterior-y-parlamento-europeo-pbQAX107048/downloads/QA-X1-07-048-ES>, cap. 1, pp. 1-16.

Wolton¹⁶, Europa fue el lugar de lectura de la dificultad de las relaciones entre información, comunicación, cultura, sociedad y política. Europa fue consciente de la ausencia de una política de comunicación, y ello, obligó a las instituciones comunitarias a reaccionar con cierta rapidez. Así pues, la década de los noventa vio cómo se extendía el discurso de que los avances de la integración debían ir de la mano de nuevos mecanismos de participación y control político para evitar que se acentuara el distanciamiento entre los ciudadanos y la UE. Consecuencia de ello la consolidación del doble lema eficacia-democracia se instaura en las autoridades e instituciones europeas, como lo demuestran, entre otras:

- Las declaraciones autocríticas de Jacques Delors, entonces Presidente de la Comisión Europea, cuando dijo: «... la construcción europea se ha estado realizando, durante mucho tiempo, por una especie de dulce despotismo ilustrado, ante una cierta indiferencia por parte de los pueblos. Y cuando ha llegado el momento de romper con el método sugerido por los padres fundadores, hemos tenido que pagar una deficiente comunicación, una deficiente pedagogía y una falta de debates»¹⁷.
- La Declaración del Consejo Europeo de 16 de octubre de 1992 (Declaración de Birmingham), en la que se puntualizó que: «... solo podemos avanzar con el apoyo de nuestros ciudadanos. Estamos resueltos a atender las preocupaciones manifestadas en el reciente debate público. Debemos: — Demostrar a nuestros ciudadanos las ventajas de la Comunidad y del Tratado de Maastricht. — Hacer que la Comunidad sea más transparente para garantizar un debate público mejor informado sobre sus actividades. (...) Los ministros de Asuntos extranjeros sugerirán ante el Consejo Europeo de Edimburgo, métodos para dar una mayor transparencia a las actividades de las Instituciones comunitarias, incluida la posibilidad de abrir al público algunas deliberaciones del Consejo... Acogemos con agrado la oferta de la Comisión de ampliar aún más las consultas antes de proponer normativas... Pedimos a la Comisión que concluya a comienzos del año próximo sus trabajos destinados a mejorar el acceso público a la información de que dispone y de las otras instituciones comunitarias. Deseamos que la legislación comunitaria se haga más simple y más clara».
- Y las declaraciones del comisario portugués Joao de Deus Pinheiro, presentadas a la Comisión Europea que tuvo que reconocer que, la opinión pública ya no aceptaba la Comunidad sin discusiones y puso de manifiesto que la Unión Europea necesitaba del apoyo de la sociedad para su supervivencia, pues será esta sociedad la que legitime su existencia. Y, que dieron como resultado la aprobación, el 30 de junio de 1993, de la Comunicación SEC (93) 916/9: «La política de información y comunicación de la Comisión. Un nuevo enfoque», en el que se recor-

¹⁶ WOLTON, D. (1999), *Sobre la comunicación*, Acento Editorial, Madrid,

¹⁷ FUENTES ROMERO, E., *op. cit.*, p. 15.

dó que: «El déficit informativo se ha vuelto parte del déficit democrático, de modo que se hace necesario justificar los objetivos y políticas de la Comunidad». La creciente exigencia democrática reclamaba más transparencia, más explicaciones, más cercanía y menos hermetismo.

A pesar de estas nuevas iniciativas, y de aprobarse tales reformas en los Tratados fundacionales, los Eurobarómetros posteriores siguieron arrojando resultados demoledores, por el desinterés masivo de los ciudadanos en la integración europea. Fundamentalmente descende el apoyo al sistema político comunitario, pues los ciudadanos europeos siguen viendo a las instituciones comunitarias como algo lejano y ajeno a ellos.

Ello, porque como recuerda Maurice Duverger¹⁸, para que un régimen político involucre al ciudadano tiene que merecer el nombre de democrático, y para ello ha de contar con cuatro elementos básicos: la definición de las libertades públicas y las garantías inherentes a los Derechos Humanos, la existencia de un parlamento elegido democráticamente, la separación de poderes y la presencia de autoridades jurisdiccionales fuertes e independientes. Elementos muchos ellos que no se dan en la UE, pues si bien existe una protección de los Derechos Humanos, el mérito corresponde al Consejo de Europa y no a la Unión y, aunque las elecciones al Parlamento Europeo son democráticas desde 1979, su falta de una verdadera función legislativa y de control al poder ejecutivo europeo, lo han convertido en una de las instituciones más controvertidas y polémicas de la Unión Europea¹⁹. Si a ello se le une el excesivo activismo judicial, el sistema político comunitario no parece estrictamente democrático.

En esta misma línea, Wolfgang Merkel²⁰ considera que la integración y la democracia en Europa está desequilibrada porque en los pocos casos en que los ciudadanos participan, lo hacen bajo condiciones de deficiente información y presionados por los intereses nacionales. Cuando el ciudadano vota en el Parlamento Europeo, únicamente tiene en su cabeza la política nacional.

¹⁸ DUVERGER M. (1995), *Europa de los hombres: una metamorfosis inacabada*, Alianza Editorial, Madrid.

¹⁹ La Sentencia de 12 de octubre de 1993 (BVerfGE 89, 155), del Tribunal Constitucional Alemán más conocida como la sentencia de *Maastricht*, es una de las mayores críticas hacia la legitimidad democrática de este Parlamento Europeo, así dice: que el Parlamento Europeo que, ya sí, se elige por sufragio universal, sentándose con ello el primer escalón para que el factor democrático y legitimador de la actividad de las instituciones comunitarias encuentre contrapeso en la atribución de verdaderos poderes legislativos y de control. En torno al Parlamento Europeo, este Tribunal entiende, que si bien es la única institución democrática que goza de una legitimación directa, al tener una cuota de participación en las tareas de la UE, junto con las legitimidades indirectas que poseen el resto de las instituciones europeas dotan al proyecto común de integración europeo de la legitimidad democrática necesaria para que el artículo 20 LF sea respetado, aunque la legitimación del Parlamento Europeo se podría fortalecer si se buscara un derecho electoral coincidente en todos los Estados miembros y creciera su influencia sobre la política y la producción normativa de la UE. Es decisivo que los fundamentos democráticos de la UE se construyan paso a paso con la integración y que los Estados miembros sigan conservando una democracia activa en el desarrollo de la integración.

²⁰ MERKEL, W. (2003), «“Eingebettete” und defekte Demokratien: Theorie und Empirie», in: Claus Offe (ed.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt: Campus Verlag, 2003, pp. 43-71.

Resultado de lo anterior, fue la aprobación de la Comunicación de la Comisión de 25 de julio de 2001, que puso en marcha por primera vez un Libro Blanco (el *Libro Blanco sobre gobernanza europea del año 2001*) donde la política de la información y la comunicación ya no se consideró una mera herramienta de marketing, o un método utilitarista, sino un elemento fundamental para la mejora de la gobernanza. Por ello, el Libro Blanco comienza recordando que: «*Los dirigentes políticos de toda Europa se enfrentan actualmente a una verdadera paradoja. Por una parte, los europeos esperan de ellos que encuentren soluciones a los grandes problemas que acucian a la sociedad. Pero, al mismo tiempo, esos mismos ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos. Tanto los parlamentos como los gobiernos nacionales son conscientes de este problema, que sin embargo resulta especialmente preocupante en lo que atañe a la Unión Europea. Son muchos los que, frente a un sistema complejo cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos desean. A menudo se percibe a la Unión como algo remoto y, al mismo tiempo, demasiado intervencionista... Las instituciones democráticas y los representantes públicos tanto a nivel nacional como europeo pueden y deben tratar de conectar Europa a sus ciudadanos, como requisito previo a unas políticas pertinentes y efectivas*». Y propone que el diálogo social, la comunicación y el debate público se articulen a todos los niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, para lo cual será necesario una mayor participación de todos los actores sociales y unas mejores políticas normativas y de resultados.

Consecuencia del Libro Blanco, la Comisión aprueba: la Comunicación de 5 de junio de 2002, «*La gobernanza europea legisla mejor*»; la Comunicación de 11 de diciembre de 2002, «*Fortalecimiento de la base de conocimientos para mejorar las políticas*»; la Comunicación de 11 de diciembre de 2002, «*El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas*»; la Comunicación de 11 de diciembre de 2002, «*Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales*»; la Comunicación de 11 de diciembre de 2002, «*Sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho comunitario*», la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo Europeo, de 20 de marzo de 2002, «*Sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario*»; y la Propuesta de Decisión del Consejo, de 11 de diciembre de 2002, por la que se modifica la Decisión 1999/468/CE del Consejo por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

En diciembre de 2001, la Declaración Laeken convocó a una Convención Europea en la que buscaba la participación, no solo de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, sino también del pueblo europeo en general, con el objetivo de analizar y tomar medidas decisivas para el futuro de la Unión. De esta forma, la Convención Europea de 2002, con motivo de elaborar una Constitución Europea, utilizó un método más completo para la revisión de los Tratados, otorgando a los representantes de

la sociedad civil un papel más activo²¹. El método de la Convención permitió por primera vez el que todos los puntos de vista europeos y nacionales se expresasen en un debate abierto, amplio y transparente. Aun así, el proyecto constitucional, no incluyó en ninguno de sus preceptos la participación popular, y, no contó con la legitimidad del pueblo europeo²².

Consecuencia de lo anterior, y de que los Estados miembros divergían en torno al texto, el 29 de mayo de 2005, el 55 % del pueblo francés votó No a la Constitución Europea, principalmente: por la desaprobación francesa a la ampliación del 2004, que hizo que la UE pasase de 15 a 25 Estados miembros, por razones de índole económico, y de rechazo a la prohibición comunitaria de comercializar ostras por ser tóxicas²³. Por su parte el 1 de junio de 2005, los Países Bajos rechazaron también la Constitución Europea con un 61 % de No, que se interpretó como la respuesta de un país preocupado de ser tomado por los extranjeros que influyen negativamente en sus tradiciones liberales. Con la negativa de estos dos países y la posterior congelación del proceso de ratificación de la Constitución Europea, quedó demostrado que algo estaba fallando. Como afirmó José Manuel Barroso «*La Constitución fue víctima de las circunstancias*» de los cambios y de las consecuencias negativas de la globalización²⁴. La caída del apoyo a la UE que registraron los Eurobarómetros en estos años, refuerza la apreciación de que los ciudadanos cada vez perciben menos a la UE como beneficiosa para su país en general y para sus vidas en particular. Por ello, el Consejo Europeo de junio de 2005, procedió a un repaso general del proceso de ratificación del «*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*» y descubrió que, a pesar del nuevo giro que le había dado a su política de las comunicaciones, los ciudadanos poco sabían de Europa y creían que poco podían decir sobre el proceso de toma de decisiones en la UE. Era pues necesario redefinir la política de la comunicación europea y reflexionar sobre ella a fin de evitar una mayor caída de la participación ciudadana en el futuro de la Unión. La UE debe centrarse en proporcionar resultados concretos en los temas que preocupan a los ciudadanos y a la vez comunicar mejor los beneficios que les aporta Europa.

En una Declaración adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno el 18 de junio de ese año 2005, constató que «*los ciudadanos han manifestado preocupaciones e inquietudes que hay que tener en cuenta, por lo que resulta necesario*

²¹ Así el Consejo de Europa decidió convocar una Convención que contara con la presencia de los principales representantes del gobierno de los Estados miembros y de los candidatos, representantes de sus Parlamentos nacionales, del PE y de la Comisión Europea, así como 13 observadores procedentes del Comité de las Regiones, El comité Económico y Social, organizaciones de interlocutores sociales Europeos y el Defensor del Pueblo europeo.

²² FORERO, M. F. P. & CASTRO, J. H. R., *¿Qué pasó con la constitución europea?: razones que pudieron conducir a su no ratificación*.

En <http://www.unis.edu.gt/ap/fetch/articulo-constitucion-europea.pdf>.

²³ GARCÍA-VALDECASAS, I. (2005), «El rechazo al proyecto de Constitución europea: un análisis retrospectivo», *ARI*, núm. 159/2005, de 27 de diciembre.

²⁴ BARROSO, J. M. (2005), «The Constitution and Europe's living stream». Discurso en la sesión plenaria del *National Forum on Europe*, Dublin, 30 de junio de 2005.

emprender una reflexión común... En los avances de esta reflexión se invita a todos los Estados miembros a emprender un amplio debate en el que participen los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos».

Por su parte, las instituciones de la UE pusieron en marcha varias iniciativas para que junto con las de los Estados miembros se impulsasen diferentes proyectos que movilizasen a todos los sectores para crear una verdadera UE²⁵. En este contexto, el Parlamento Europeo se mostró particularmente activo, a través de su Comisión de Asuntos Constitucionales: encomendó a dos de sus miembros la elaboración de un informe sobre el período de reflexión y promovió la organización de foros parlamentarios o foros ciudadanos que aglutinaron iniciativas para incitar a la sociedad civil a participar en la reflexión sobre el devenir de Europa²⁶.

La Comisión Europea se planteó una nueva estrategia de comunicación para que las instituciones de la UE se comprometiesen a promover la comunicación e información no solo a nivel europeo sino también ayudando a los niveles nacionales y locales. De este modo la comunicación e información de la UE se tendría que adaptar a las necesidades e intereses nacionales y locales de los ciudadanos en un proceso de retroalimentación continua.

En este contexto, la mayoría de los líderes europeos dejan de lado los grandilocuentes debates constitucionales y se centran en actuar en terrenos concretos. Por primera vez desde la línea política europea se afirma de forma contundente y general que la UE sufre una crisis de identidad. En concreto el Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, insistió en la necesidad de hacer realidad la Agenda de Lisboa reforzada por el crecimiento y la ocupación para poder recuperar al público escéptico y, la Vicepresidenta de la Comisión, Margot Wallström presentó, en julio 2005, su *Plan de acción para mejorar la comunicación sobre Europa* y en octubre de ese mismo año, su *Plan D de Democracia, Diálogo y Debate*. El resultado de esta nueva estrategia de comunicación se plasmó en diversas Comunicaciones que adoptaron los principios de: descentralización, diálogo social y partenariado a diferentes niveles. Entre ellos destacan:

- *El Libro Blanco sobre una Política Europea de Comunicación* de 1 de febrero de 2006²⁷, como Resolución que trataba de superar los errores de la década anterior. El objetivo prioritario de este Libro fue la inser-

²⁵ En el caso de España ésta desarrolló una iniciativa que bajo el logo «Hablemos de Europa» trató de hacer balance de los últimos 20 años que los españoles habían vivido como ciudadanos europeos y al mismo tiempo planteó el tipo de Europa que le gustaría impulsar al español en los próximos años. Se abrió una página web (www.hablemosdeeuropa.es) junto con un conjunto de iniciativas privadas para movilizar a la sociedad civil en el ideal europeo.

²⁶ NAVARRO, A. (2006), «Escenarios para el futuro de Europa», *Tribuna Abierta*, Actualidad Jurídica, Uría Menéndez, 13-2006.

En <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/1581/documento/a01.pdf?id=2083>.

²⁷ PÉREZ GARCÍA, G. (2008), «El Libro Blanco sobre una Política Europea de Comunicación Diálogo social y descentralización en el caso español», *Historia y Comunicación Social*, núm. 13, pp. 85-103.

ción de la comunicación en la gobernanza²⁸; partenariado y descentralización²⁹ para la construcción de un espacio público europeo de diálogo social activo entre la sociedad civil y los diferentes niveles de gobierno de la UE.

- La Comunicación, «*Comunicar sobre Europa en Asociación*» de 3 de octubre de 2007, que fue el resultado del análisis del anterior Libro Blanco, con el objetivo de fomentar los intercambios, el diálogo y entendimiento entre las instituciones europeas, la opinión pública, la sociedad civil organizada y determinados públicos especializados a escala europea, nacional, regional y local. Además de considerar que el diálogo con los ciudadanos y el refuerzo de la transparencia deben formar parte integrante de todo asunto, por lo que era necesario consagrar tiempo y recursos a dichas actividades.

A pesar de la importancia que llegó a adquirir la política de comunicación, el Tratado de Lisboa de 1 de diciembre de 2009, no la recoge como tal, pero al establecerse en su artículo 6.1 la Carta de Derechos Fundamentales de la UE con el mismo valor jurídico que los Tratados, la explicación del funcionamiento y las políticas de la Unión se convierte en un deber para las instituciones, por lo que se garantiza el derecho de todos los ciudadanos de la Unión a ser informados sobre asuntos europeos. Asimismo, el Título II del Tratado bajo la rúbrica «*los principios democráticos*», artículos 9 a 12, regula la iniciativa ciudadana europea, que permite a los ciudadanos el poder ejercer su derecho de participación en la vida democrática de la Unión, a través de la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión, mediante un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil o con las instituciones europeas e incluso participar directamente en la nueva legislación.

²⁸ Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) han revolucionado el concepto tradicional de *Governance y Gestión Pública* en todos los rincones del planeta, y Europa no ha sido una excepción. Muy al contrario, las estrategias, programas y actividades en este ámbito se suceden sin pausa en los últimos años. Con ello se pretende que Europa supere los numerosos desafíos que plantea la Sociedad del Conocimiento. Dentro del marco de la estrategia para el crecimiento (la antigua Estrategia de Lisboa y la actual Europa 2020), han surgido varias iniciativas claves (desde la *eEuropa* 2002 y 2005, 2010 hasta el ahora emergente *eGovernment Action Plan 2011-2015* y la *e-Government 2020*), precisamente con los objetivos de convertir a la UE en una verdadera Sociedad del Conocimiento. Estos objetivos y sus respectivas estrategias de modernización y transformación en los Estados Miembros ponen de relieve la necesidad de adoptar una serie de medidas que contribuyan al avance de la administración electrónica y el mejor rendimiento de la prestación de sus servicios en Europa.

²⁹ Como se indicaba ya en la Comunicación de 2 de julio de 2002, el partenariado propuesto a los Estados miembros y a sus entidades regionales y locales ha encontrado un nuevo impulso con el desarrollo de acuerdos políticos en forma de *Memorandum of Understanding (MoU)*. Este texto de referencia aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo cristaliza el compromiso político recíproco entre los Estados miembros y las Instituciones comunitarias sobre los principales vectores de la estrategia de información y comunicación de la UE. Corresponde así a un protocolo de acuerdo puramente político y voluntario entre las partes implicadas. Este instrumento, que pronto estará firmado por la mayoría de los Estados miembros, responde a los criterios de flexibilidad y adaptabilidad expresados por la mayoría de las autoridades públicas nacionales para la aplicación de un plan de comunicación común con la Comisión Europea.

En el año 2008, para fomentar esta política de comunicación, se aprobaron diferentes iniciativas como:

- El foro «*Europa a debate*», que sigue actualmente abierto bajo la rúbrica «*debate sobre el futuro de Europa*»³⁰ y que consiste en que los ciudadanos pueden expresar sus preocupaciones ante las autoridades responsables de tomar decisiones;
- Rediseñar la página web europea para que fuese el sitio centralizado para todas las instituciones de la UE;
- La Comunicación de 24 de abril de 2008, «*Comunicar sobre Europa a través de los medios audiovisuales*» a fin de potenciar e impulsar la cobertura de los asuntos de la UE en las nuevas plataformas audiovisuales y las ya existentes, así como regular las Tecnologías de Información y de la Comunicación de forma común para los distintos Estados miembros, reducir la distancia en la comunicación entre la Unión Europea, los diferentes Estados miembros y los ciudadanos, etc.

Pero, será el año 2009, cuando la Comisión preocupada por reducir la brecha que separa a los ciudadanos y a la Unión Europea, y a raíz de una Comunicación de 3 de octubre de 2007 que proponía informar mejor y escuchar a los ciudadanos europeos con el apoyo de las otras instituciones y de los Estados miembros, cuando se aprueba la Declaración conjunta de las tres instituciones: el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 9 de octubre de 2008, en materia de comunicación: «*Comunicar sobre Europa en asociación*». Que dio como resultado la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de marzo de 2009 sobre un diálogo activo con los ciudadanos sobre Europa.

Sin embargo, aún seguía existiendo una gran brecha entre la UE y los ciudadanos en su vida cotidiana, como lo demuestra el Eurobarómetro de esos años y el número elevado de quejas y consultas que recibe la Comisión. Sin olvidar que el único país europeo que sometió a referéndum el Tratado de Lisboa (Irlanda), salió el «No», con un 53,4% de los votos en su primera votación, aunque en la segunda se decantó por el «Si» con un 67,1%. Todo ello, vuelve a recordar a la UE la crisis de comunicación en la que está sumida, pues el cambio de criterio en Irlanda fue principalmente por el cambio de estrategia de los políticos, tanto en Dublín como en Bruselas para comunicarse con la ciudadanía y explicar el complejo contenido del documento comunitario.

Resultado de ello fue la elaboración de una consulta pública, el 15 de junio de 2010 y una serie de conferencias el 1 y 2 de julio de 2010 sobre los derechos de los ciudadanos «*El camino a seguir*». Material que evidenció los muchos obstáculos que se interponían en el camino de disfrute de los derechos de los ciudadanos y la necesidad de hacer que la ciudadanía de la UE fuera más eficaz. En su informe «*El ciudadano y la aplicación del Derecho comu-*

³⁰ Se puede ver en http://ec.europa.eu/debate-future-europe/index_es.htm.

nitario», de 8 de junio 2008, Alain Lamassoure, miembro del Parlamento Europeo, ilustra vivamente las barreras y obstáculos que se encuentran los europeos cuando tratan de ejercer sus derechos. En concreto, describe diversos obstáculos administrativos, y llega a la conclusión de que las políticas europeas deben construirse en torno a los derechos y necesidades de los ciudadanos de la UE y ofrecer resultados concretos. Además, el informe del Parlamento Europeo sobre *«Problemas y perspectivas de la Ciudadanía europea»* de 20 de marzo 2009, detalla los obstáculos que impiden a los ciudadanos disfrutar de estos derechos. El 27 de diciembre de 2010, la Comisión elabora un informe sobre la ciudadanía de la UE en el que concluye que los ciudadanos de la UE no aprovechan plenamente sus derechos porque no los conocen: en particular, el de libre circulación y residencia en otros países de la UE. Ese mismo año, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que en 2013 se celebrara el Año Europeo de la Ciudadanía, pues había que intensificar el debate sobre la ciudadanía de la UE e informar a los ciudadanos sobre sus derechos.

El 11 de diciembre de 2012, en aras a hacer más cercana y mejor la normativa comunitaria, la Comisión aprueba la Comunicación *«Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas»*, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos. Hasta la fecha no había habido un enfoque global de la Comisión sobre cómo realizar las consultas, ya que cada servicio tenía sus propios mecanismos y métodos para consultar a sus respectivos grupos de interés sectoriales. Si bien, esto ha creado muchos ejemplos de buenas relaciones entre la Comisión y los grupos de interés, existe la opinión generalizada, compartida por muchos miembros de la Comisión y muchas partes consultadas, de que el procedimiento debería ser más coherente. Las reacciones de las partes interesadas al Libro Blanco sobre la Gobernanza confirman esta declaración.

Pero las críticas y la preocupación en torno a la legitimidad democrática de la Unión se siguió suscitando. Así el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, tuvo que volver a recordar, en su discurso del Estado de la Unión 2012, *«la época de la integración europea con el consentimiento implícito de los ciudadanos ha acabado. Europa no puede ser tecnocrática ni burocrática ni siquiera diplomática. Debe ser cada vez más democrática»*. Ante los desafíos económicos y financieros a los que se enfrentan los países miembros de la UE, la necesidad de empoderar a los ciudadanos europeos y potenciar la dimensión ciudadana de la Unión es más acuciante que nunca. La participación de cada ciudadano de la UE en la colectividad y la sociedad de las que forma parte en el ámbito local, regional, nacional y europeo es vital para la salud democrática y el futuro de la Unión Europea.

Las instituciones y autoridades son plenamente conscientes de dar legitimidad democrática a la UE, lo que entre otras iniciativas ha llevado a la celebración en el año 2013, del «Año Europeo de los Ciudadanos» centrado en los derechos que por ser ciudadano de la UE tienen automáticamente todos sus habitantes. El Año Europeo fue dirigido al diálogo en todos los niveles de

la administración, la sociedad civil y la empresa. Se trata de saber qué quieren los ciudadanos que sea la UE en 2020 en cuanto a derechos, políticas y gobernanza.

Por otro lado, como recuerda Carmen Montabés García³¹, la creciente crisis económica de 2008 hasta la actualidad, también denominada la Gran Recesión, ha hecho reflexionar al ciudadano, pues por primera vez se ha dado cuenta de que la mayor parte de las decisiones que realmente cuentan, sobre las que después los Estados miembros se organizan, se toman en Bruselas. Sin embargo, aunque durante estos años se ha hablado y escrito hasta la saciedad de Europa, la crisis ha elevado el coste de la legitimidad de la UE y se observa una creciente desafección de los ciudadanos hacia el proyecto comunitario. Por ello, es necesario que, el objetivo prioritario de las políticas europeas sea invertir esta tendencia.

Las políticas de austeridad de la UE, el papel del BCE, la no existencia de una coordinación en la política económica y la falta de una verdadera democracia en las instituciones europeas, ha devuelto según Miguel Ángel Benedicto³² los «fantasmas» de la guerra al continente y ha puesto otra vez de manifiesto que el apoyo de los ciudadanos a la UE, ese europeísmo que se palpaba años atrás, no era sino instrumental: «ahora ya no nos va tan bien con Europa». La consecuencia ha sido la pérdida de apoyo y confianza en las instituciones europeas, y, lo que es más preocupante, entre los propios europeos y sus dirigentes políticos.

Resultado de lo anterior, es la ola eroescéptica que asola toda Europa, lo que refleja la deriva que ha tomado la UE. Esto es, ante la ausencia de un sentimiento identitario europeo, muchos partidos se han mostrado nostálgicos de una identidad nacional presuntamente en retroceso, un sentimiento que ha calado en los ciudadanos, acuciado por la crisis económica mundial. En este sentido, el vínculo entre nacionalismo y euroescepticismo es evidente³³. Es decir, la inacción de las autoridades europeas y de los líderes de los partidos políticos actuales, que no han sido capaces de ofrecer a los ciudadanos un proyecto capaz de neutralizar a los euroescépticos, ha dado como resultado el que pasen a primera línea los partidos nacionalistas, extremos y populistas cuyos líderes políticos proponen políticas concretas que de alguna manera dan a entender que serán capaces de resolver los problemas reales de su país, lo que ha calado en la ciudadanía y ha quedado reflejado en las elecciones de mayo de 2014 al Parlamento Europeo. Sus resultados en países como Francia, Alemania, Reino Unido, Holanda, Dinamarca y Austria con el ascenso de los partidos extremistas y del movimiento de los euroescépticos han llevado al primer ministro francés Manuel Valls a hablar de un «*sunami político, un séis-*

³¹ MONTABÉS GARCÍA, C. (2014), «Elecciones al Parlamento Europeo y participación ciudadana». *Quaderns de síntesi*, núm. 1, de 19 de marzo de 2014.

³² Para más información sobre el tema ver, *La ciudadanía europea, la participación política y el futuro de la UE*, en <http://encarnahernandez.wordpress.com/>

³³ Ver *¿Qué es el euroescepticismo y de dónde viene?* En http://www.teinteresa.es/mundo/europa/euroescepticismo-viene_0_1143487686.html.

mo». Nigel Farage, presidente del grupo Europeo de la Libertad y la Democracia habla de la constatación por parte de los electores de «*los dos grandes errores de la UE*»; «se ha demostrado que la eurozona no sirve y se han abierto las fronteras a países ex soviéticos donde el sueldo es nueve veces inferior que en Reino Unido».

Con todo, determinadas autoridades como el Presidente del grupo parlamentario de S&D, Hannes Swoboda, destacan, que no todo ha sido negativo pues, todos los sondeos pronosticaban un descenso de la participación ciudadana en estos comicios de mayo de 2014, los primeros que se celebran después de las medidas de austeridad adoptadas por los países de la Unión Europea para afrontar la crisis económica. Sin embargo, aunque muy leve, solo una décima, la participación ciudadana se situó en el 43,1% frente al 43% de las elecciones de 2009, y ello ha permitido a esta autoridad decir que «la catástrofe que había sido prevista», es decir, que «*la tasa de participación se hundiese, no se ha producido*».

Actualmente, está más que asumida por las instituciones de la UE, la idea de que la opinión pública y las actitudes de los ciudadanos codeterminan la velocidad de la integración europea y contribuyen a definir la naturaleza y forma de la unión política. Los ciudadanos siguen mostrando un apoyo de tipo «*utilitario*» a la UE y ven las ventajas de la pertenencia de su país a la Unión, sin que se atisbe en ellos un fortalecimiento de los lazos de solidaridad, aquellos que tienen que ver con el desarrollo de un denso sentimiento de identidad colectiva: sigue persistiendo un alto porcentaje (que varía en pocas décimas de un Eurobarómetro a otro, pero que suele rondar el 40 por ciento) de ciudadanos de los Estados miembros que se sienten únicamente identificados con la identidad nacional. Crece además el desinterés y aunque se habla hasta la saciedad de Europa domina el desconcierto y la pasividad.

¿Cuál es la solución ante todas estas cuestiones? No cabe duda que la comunicación. La Europa de los ciudadanos no deja de ser una quimera, una etiqueta vacía de contenido si no se la dota de las herramientas necesarias. Pero, ¿qué tipo de herramientas necesita?, pues el hecho de que el ciudadano desde su ordenador pueda localizar cualquier dato que le interese o estar puntualmente informado de lo que acontece en las distintas instituciones y órganos ha supuesto por un lado un notable avance, pero por otro obliga a la UE a abrir nuevos horizontes en sus políticas comunicativas.

Desde la UE se ha de llegar al convencimiento de que comunicar es mucho más que informar, y que por ello se ha de conseguir tener una comunicación europea integral e integrada que asuma la revolución que se ha producido en la comunicación y sume personas, esferas, posibilidades y oportunidades, para conseguir un *branding*³⁴ europeo en comunicación. Lo que significa en primer lugar una redefinición de los espacios que los medios de comunicación han de intentar abordar, en segundo lugar saber cuál ha de ser

³⁴ Anglicismo que se aplica a la creación de una marca y que supone la mejor forma de estudiar la capacidad comunicativa de llegar a la gente y conseguirlo.

la forma de comunicar, pues debe variar en función de a quien se quiere llegar y en tercer lugar que los medios se muevan de una manera más sincronizada para poder añadir algo más a su capacidad comunicativa y conseguir así que los ciudadanos perciban una idea coherente y común de Europa. En suma dotarse de las herramientas necesarias para que Europa llegue al ciudadano (información) y sea del ciudadano (participación). Cuestiones todas ellas a las que me voy a referir a continuación.

III. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN

La globalización de las nuevas tecnologías de la información a tenor de la mayor potenciación de los sistemas informáticos con mayores prestaciones y su generalizada disponibilidad para cualquier persona, ha consolidado la informática de masas (*mass media*), y el nuevo espacio virtual o ciberespacio, que llega a producir nuevas formas de realidad en las que *«lo real puede convertirse en falso, el original en copia y el ser en identidad virtual, con independencia del punto concreto del planeta»*. El paradigma de la comunicación ha cambiado de modelo, se ha pasado del *top down*, donde unos pocos son los que producen y distribuyen la información al *botton up*, donde la información está en manos de todos.

Ello ha supuesto que una pregunta tan sencilla como ¿qué es comunicación? esconda detrás un complejo análisis de múltiples factores que todavía no ha proporcionado una respuesta clara.

Uno de los factores a analizar es la nueva actitud que hay que tener ante la comunicación, donde el sector público, la sociedad civil y, el ciudadano tienen el poder de crear, producir, distribuir y valorar contenidos e información. Las redes sociales e internet son capaces incluso de derrocar regímenes («la primavera árabe»). No es necesario un medio para difundir información, todos son válidos, pues la información está en manos de todos, y todos la validan, la legitiman y la redistribuyen a través de las nuevas Tecnologías de la Información.

¿Cómo hacer llegar esta información, cuando existe una gran fragmentación de la audiencia (cada uno lee o se informa en Twitter, Instagram, un blog, periódico online, etc.) y una enorme cantidad de información que se genera y distribuye?

A través del efecto viral³⁵, la bidireccionalidad³⁶ y la monetización o conversión del intercambio informativo y comunicacional en dinero suficiente

³⁵ Fenómeno que se produce cuando el receptor comparte la información espontáneamente con sus amigos y conocidos por considerarla interesante, y además se convierte en evangelizador del mensaje o contenido, habla positivamente de ello y le gusta comentarlo. <http://www.conetate.com/blog/2011/08/aprovechar-el-efecto-viral-de-las-redes-sociales/>

³⁶ La información ya no puede ser unidireccional, sino que para ser eficaz y llegar, debe aprender a hablar de «tú a tú» con sus usuarios, aceptar las críticas y saberlas canalizar para mejorarla. La comunicación si se quiere que sea eficaz debe pues ser bidireccional, esto es, buscar la interacción entre los usuarios y desarrollar espacios en los que, puedan expresarse y opinar, buscar y recibir, para así ser la

para hacer sostenible las estructuras de producción de los contenidos de nuevos modelos de negocio y financiación, esto es actuando hacia el exterior (para relacionarse con el público y mejorar el servicio al usuario) y hacia dentro (gestionando proyectos, investigando, invirtiendo en las nuevas TICs, planificando y creando una propia comunicación interna).

Esta revolución comunicativa no ha pasado desapercibida a la UE, que asiste al resquebrajamiento de los esquemas tradicionales, imponiéndose una irresistible necesidad de adaptación a la nueva realidad. Europa debe amoldarse a la nueva realidad, lo cual conlleva como una de sus funciones la de canalizar, por cauces adecuados, este nuevo paradigma de la comunicación convirtiendo a la UE en un espacio social, con cabida para todos los agentes sociales capaces de dar soporte y formar parte de una verdadera sociedad de la información, la comunicación y/o el conocimiento. Desde la UE se trata de encontrar esta nueva forma de comunicar. Se busca un espacio para Europa en la esfera pública capaz de conseguir una comunicación coherente e integrada; que implique y llegue a los ciudadanos; que genere una verdadera economía sostenible y competitiva, que tenga un desarrollo en la esfera pública europea y que refuerce el enfoque asociativo.

Este paradigma nuevo de la comunicación se está intentando a través de la idea de activar mecanismos que eviten la brecha digital, alfabeticen, generen nuevos recursos y mantengan a la ciudadanía lo más informada posible sobre las decisiones tomadas a nivel comunitario, pero también a través de la participación de los ciudadanos en las decisiones de las instituciones europeas que tienen así la posibilidad de conocer, en todo momento cual es la opinión de la ciudadanía sobre las diversas políticas llevadas a cabo por Bruselas.

Los ejes principales de la nueva estrategia de la administración electrónica europea en comunicación son por un lado lograr materializar de forma eficiente la doble convergencia tecnológica de la digitalización y de la economía europea para los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible, incluyente y respetuoso con la diversidad cultural y el pluralismo democrático, y por otro, crear una Europa del ciudadano, es decir, permitir que los ciudadanos europeos ejerzan su derecho a participar en la vida democrática de la Unión, en la que se toman decisiones de la manera más abierta y cercana posible a la población, respetando los principios de pluralismo, participación, apertura y transparencia.

Ambos son las dos caras de una misma moneda pues, sin información al ciudadano no cabe su opinión, ya que antes de poder participar hay que saber en qué participar y cómo participar. Los ciudadanos solo pueden determinar sus preferencias y realizar elecciones políticas a partir de la información. Información que solo se consigue mediante la libre circulación de los contenidos y el conocimiento, evitando la brecha digital y con-

información aceptada como legítima por todos, y que genere *engagement* (lazos, compromisos) de manera que éstos la hagan suya y la re-distribuyan. Ver http://www.dircommx.com/2012_02_01_archive.html#.VFDPojSG-VM.

virtiendo a Europa en la primera potencia comunicativa. Lo que se puede resumir en comunicación y participación a lo que me voy a referir en los epígrafes siguientes.

3.1. La política europea de la información

En la sociedad del siglo XXI la comunicación entre los ciudadanos y la UE viene marcada por la variedad de los canales a través de los cuales pueden comunicarse y relacionarse, y la libertad con la que se puede elegir cual usar en cada momento.

La utilización cada vez mayor de los medios electrónicos y en gran medida de internet como vía de comunicación con las Administraciones se justifica por su naturaleza interactiva y global, la facilidad de su uso, su reducido coste, y la disponibilidad inmediata de sus servicios a través de la red. Internet ofrece información y servicios a cualquier hora del día y con independencia de la localización geográfica, evitando desplazamientos innecesarios y mejorando la inclusión social.

En el actual contexto una de las prioridades de la UE y sus instituciones debe ser el impulso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en sus Administraciones para llegar al ciudadano. Sin embargo, el Tratado de la Unión Europea no se lo ha puesto fácil pues, en ninguno de sus preceptos otorga a las instituciones europeas competencia en materias relacionadas con el funcionamiento de las administraciones públicas, lo que ha supuesto un fuerte retraso en su logro. Así pues, como sucede en el caso de las políticas de Telecomunicaciones y de la sociedad de la información, según Antonio Albau³⁷ los únicos instrumentos que estaría en condiciones de utilizar la UE para actuar en el campo de la Administración electrónica serían aquellos para los que el Tratado le otorga competencia. Es decir las políticas de industria, redes transeuropeas, de investigación y desarrollo tecnológico, de mercado interior, de la competencia y de desarrollo regional, entre otras.

En ausencia de estas competencias específicas la UE, en particular la Comisión ha venido aproximándose a este asunto por caminos colaterales tratando de aprovechar cualquier resquicio y posibilidad que le brindara el Tratado y aquellas políticas que pudieran estar relacionadas con la materia. La consecuencia sin embargo, es evidente: como resultado de esta situación han proliferado actuaciones y programas en esta materia, pero sin la existencia de una estrategia única, y sin la existencia de una auténtica política de la Unión Europea en esta materia.

Por otro lado, tanto los Gobiernos de los Estados miembros como la Unión son conscientes de que para lograr este objetivo es necesario un plan

³⁷ ALBAU, A. (2004), *La Unión europea y su política para el desarrollo de la Administración electrónica: Trazos los objetivos de la estrategia de Lisboa*, Fundación Vodafone.

de integración de todo el espacio europeo, esto es un mercado único digital, con una infraestructura común, a través de la cual se pueda compartir, procesar y, transferir información de forma sencilla, extendida y basada en un lenguaje universal. Sin embargo, dada la ausencia de una competencia específica relacionada con el funcionamiento de la Administración pública cualquier actuación comunitaria relacionada con el fomento de la administración electrónica no ha podido apoyarse en la adopción de medidas reglamentarias, ni de armonización de las legislaciones nacionales. Una única Administración electrónica únicamente podrá ser el resultado de acuerdos voluntarios y flexibles entre las Administraciones públicas de los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea.

En ausencia de estas competencias específicas puede decirse que fue desde el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 en el que comienza a definirse tímidamente el interés comunitario por el desarrollo de la Administración electrónica, pues en él se dijo que: «*Europa debe convertirse en la sociedad basada en el conocimiento más competitivo del mundo en 2010*», donde la sociedad de la información es el reto para conseguir empleos de calidad y para consolidar una sociedad basada en el conocimiento, para lo cual las empresas y los ciudadanos han de tener acceso a una infraestructura de comunicaciones de bajo coste y alcance mundial y a una amplia gama de servicios. Para lograr estos objetivos, el Consejo Europeo de Lisboa presentó la iniciativa *e-Europa* «una sociedad de la información para todos,» con el propósito de que la UE estableciese programas de acción capaces de obtener provecho de la evolución de la denominada sociedad de la información. Plan al que le siguió en el Consejo de *Feira* de junio de 2000, el programa *e-Europa 2002*, que agilizó y fomentó el uso de internet en prácticamente todos los sectores de la sociedad europea. El plan de acción pretendía conectar a los ciudadanos europeos en todos los aspectos de su vida, permitiéndoles participar en todos los campos que ofrecen las tecnologías digitales. Tal uso de internet propició el desarrollo de una nueva economía basada en el conocimiento, como medida ajustada a la no discriminación, principio proclamado en el Tratado de la Unión Europea. Para alcanzar estos objetivos en el citado plan se buscaron tres prioridades: un internet más barato, más rápido y más seguro; una inversión en las personas y en su formación; y el fomento del uso de internet.

Pero, no será hasta la Comunicación de la Comisión de 26 de septiembre de 2003, *El papel de la Administración electrónica en el futuro de la Unión Europea*³⁸,

³⁸ La utilización de las TICs en las administraciones públicas es un proceso ya antiguo que se inició con la aparición de la informática y que ha venido desarrollándose de manera continuada y progresiva desde entonces, existe pues una tradición de más de cuarenta años de modernización de las funciones del sector público a través de la utilización de las TICs. Sin embargo, la aparición de internet, el desarrollo de las comunicaciones móviles y la proliferación de los terminales de distinta naturaleza entre los ciudadanos y empresas ha acelerado sin lugar a dudas este proceso y ha permitido, a partir de finales de los años 90, el desarrollo del concepto de administración electrónica. Ver SÁNCHEZ FIGUEROA, J. C. (2009), *La Administración pública en la sociedad de la información: Antecedentes de la adopción de las iniciativas de gobierno electrónico por los ciudadanos*, Tesis Doctoral, Rufin Moreno, R. (dir.), UNED, Facultad de Ciencias Económicas y empresariales, Madrid.

en la que se defina por primera vez una estrategia en esta materia. Así en la citada Comunicación se define la administración electrónica, *e-Government* o *e-administración* como la utilización de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) en las administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal, para mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar las políticas públicas. Se trata por tanto de la proyección externa de la administración electrónica europea hacia los ciudadanos, empresas y hacia otras administraciones públicas.

Como recuerdan Joaquín Martín Cubas y José Ignacio Pastor Pérez³⁹, ello supone entender a la administración electrónica, en términos generales, como una forma nueva de gestión pública basada en el establecimiento de relaciones directas de comunicación e interacción entre la Administración y los administrados a través de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente a través de internet. Lo que significa que la administración electrónica permita suprimir los obstáculos que impidan la generalización de *e-gobierno* o *e-administración* y que cumpla cinco finalidades: acceso para todos, confianza de los usuarios, contratación pública, interoperatividad y servicios panauropeos.

Las Instituciones de la UE a través de sus servicios de gobierno electrónico deben cumplir tres funciones:

- Servicios de información: información en línea relacionada con la estructura, organización, actividades y funciones de la administración europea, lo que se canaliza principalmente a través de las páginas web.
- Servicios de comunicación, o de interacción entre los individuos o grupos de personas, lo que a su vez puede ser unidireccional como los formularios, o bidireccional como la cumplimentación y presentación en línea de los formularios.
- Servicios de transacción, como resolución completa en línea de los procedimientos incluyendo la resolución de los mismos.

El resultado fue tan bueno, que a ella le siguieron la Declaración ministerial de Como 2003, en el que se estudió la organización que requiere esta administración electrónica; la Declaración ministerial de Manchester 2005, donde se establecieron objetivos concretos para el desarrollo de la administración electrónica de la Unión; *el plan de acción e-Europa 2005*, en el que básicamente se estimuló el desarrollo de la integración electrónica, el desarrollo de servicios, aplicaciones y contenidos, acelerando al mismo tiempo la implantación de un acceso a Internet de banda ancha y seguro; y el programa *acción i2010: sociedad europea de la información para 2010* en el que se dieron tres prioridades a alcanzar antes de 2010 para las políticas europeas de la sociedad de la información y los medios de comunicación: la consecución de

³⁹ MARTÍN CUBAS, J. y PASTOR PÉREZ, J. I. (2011), «Las políticas europeas de inclusión electrónica: el caso del área metropolitana de Valencia», *X Congreso AECPA*, Murcia, 7-9 de septiembre de 2011.

un espacio europeo único de la información; el impulso de la innovación y de la inversión en el campo de la investigación en las tecnologías de la información y la comunicación, y la consecución de una sociedad de la información y los medios de comunicación basada en la inclusión.

Sin embargo, la gran mayoría de las iniciativas de *e-government* o *e-administración* siguen considerando a los ciudadanos desde una perspectiva pasiva. Por ello uno de los grandes retos de las Administraciones públicas será el transformarse a sí mismas en no solo informadoras sino también involucradoras de los ciudadanos en las actividades democráticas de la UE.

Por su parte, mediante la Directiva 2006/122/CE se estableció la obligación para los Gobiernos nacionales de conseguir que los servicios de administración electrónica centrados en el usuario, personalizados y multiplataforma constituyan una realidad generalizada a más tardar en 2015.

Durante los años siguientes se dictaron muchas otras iniciativas en aras a conseguir una verdadera administración electrónica, tales como: La Comunicación de la Comisión, de 30 de marzo de 2007, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *i2010 «Informe anual sobre la sociedad de la información 2007»*, de cuyo estudio se alimentaron en parte los debates del Consejo Europeo de la primavera de 2008, en el que se estudiaron los problemas de la internet de nueva generación; la Comunicación de la Comisión, de 17 de abril de 2008, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *«Preparar el futuro digital de Europa: Revisión intermedia de la iniciativa i2010»*, donde la Comisión observó un gran crecimiento de la banda ancha en Europa, pero el informe formuló también una serie de propuestas concretas para reorientar la iniciativa *i2010* en el período 2008-2010. El objetivo consistió en promover la competitividad de los países más avanzados al tiempo que se reducían las distancias entre los Estados miembros. En concreto, la Comisión quiso impulsar las iniciativas tecnológicas comunes para favorecer la investigación en el campo de las TICs. En 2008 se publicó una *Guía de los Derechos y Obligaciones de los usuarios de las técnicas digitales en la UE* a fin de fomentar el uso de las nuevas tecnologías en línea y reducir la brecha digital entre los Estados miembros; y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *«Informe sobre la competitividad digital de Europa: principales logros de la estrategia i2010 entre 2005 y 2009»*, que hacía balance de la estrategia *i2010* llevada a cabo entre 2005 y 2009. En ella se concluyó que las acciones emprendidas en materia de TICs a lo largo de estos cuatro años habían modernizado Europa desde el punto de vista económico y social, y habían contribuido al logro de algunos resultados como:

- El incremento del número de europeos en línea, sobre todo entre los grupos desfavorecidos;
- Europa se había convertido en líder mundial de la internet de banda ancha;

- Europa era líder mundial en telefonía móvil;
- El incremento de manera considerable de la oferta y la utilización de servicios en línea;
- Se habían realizado importantes avances en el sector de las TICs asociados a la microelectrónica, la nano electrónica, en la atención sanitaria y en el programa de seguridad vial;
- Se había conseguido una mayor integración de las políticas en el ámbito de las TICs en las demás políticas.

No obstante, la Unión Europea aún presentaba un retraso notable en el ámbito de la investigación y el desarrollo de las TICs con respecto a Estados Unidos, Japón o Corea del Sur. Por lo tanto, para mantener su competitividad, era importante que Europa contase con una nueva agenda digital. Para ello, la Comisión quiso realizar una consulta pública en línea sobre algunos aspectos clave para las futuras políticas de la UE en el ámbito de las TICs y los medios de comunicación.

Fruto de lo anterior fue la *Agenda digital Estrategia i2010, Plan de acción eEurope*, como estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década. En un mundo en transformación, se quería que la UE tuviese una economía inteligente, sostenible e integradora. Estas tres prioridades, que se refuerzan mutuamente, tenían que contribuir a que la UE y sus Estados miembros generasen altos niveles de empleo, productividad y cohesión social. Concretamente, la Unión ha establecido para 2020 cinco ambiciosos objetivos en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía. En cada una de estas áreas, cada Estado miembro se había fijado sus propios objetivos. La estrategia se apoya en medidas concretas tanto de la Unión como de los Estados miembros.

Sin embargo, la compleja crisis económica-financiera sistémica provocada por el *default* económico, ha llevado a la UE a impulsar cambios significativos en las políticas de comunicación, pues la prioridad actual tanto en Europa como en otras partes del mundo es lograr resistir para superar esta compleja crisis coyuntural y para ello, debe entre otras cuestiones afrontar actualmente la gestión de los principales sectores de los medios de comunicación adaptándola a los cambios tecnológicos, los nuevos modelos de negocios, la diversidad de acceso o de comportamientos de los usuarios y la inestabilidad.

A través de la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Europa reconoce que se enfrenta a un momento de transformación y que la crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea. La UE debe tomar en sus manos su propio futuro. La UE tiene que definir el lugar que quiere ocupar en 2020. Con este fin, la Comisión propone entre otros el objetivo de crear una Agenda Digital para Europa, que acelere el despliegue de internet de alta velocidad y se beneficie de un mercado único digital para las familias y empresas.

La Agenda Digital 2020⁴⁰ es la estrategia de la UE para impulsar el desarrollo económico y social a partir de las tecnologías de la información y comunicación en la segunda década del siglo XXI. Trata de alinear todas las normas, políticas, instituciones, organismos, actores y fuerzas socioeconómicas con los objetivos de la sociedad digital. Los objetivos de esta Agenda Digital 2020 son:

- Crear un mercado único digital basado en una internet rápida y ultrarrápida y en unas aplicaciones interoperables.
- Mejorar las condiciones marco para la interoperabilidad entre productos y servicios de TICs.
- Fomentar la confianza y la seguridad en internet.
- Garantizar la oferta de un acceso a internet mucho más rápido.
- Estimular la inversión en investigación y desarrollo.
- Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digital.
- Y a tal fin, aplicar las TICs para abordar retos sociales tales como el cambio climático, los costes crecientes de la atención sanitaria y el envejecimiento de la población.

1.º Para lograr el primer objetivo de un mercado único digital

el tema principal que se está abordando es el de desarrollar un mercado único de contenidos digitales tomando como referencia el Libro Verde *sobre contenidos digitales* de 13 de julio de 2011, que fue sometido a consulta pública en noviembre de ese mismo año y el Libro Verde sobre un mundo audiovisual convergente de abril de 2013. Por su parte las acciones que han llevado a cabo las instituciones de la UE para conseguir este mercado único digital pueden resumirse entre otras, en las siguientes:

- La simplificación de las licencias paneuropeas para las obras en línea, con la aprobación de la Directiva 2014/26/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero, relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior.
- La preservación de las obras huérfanas y de trabajos de impresión, con la aprobación de la Directiva 2012/28/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 sobre ciertos usos autorizados de las obras huérfanas.
- La apertura de los recursos de datos públicos para su reutilización y la ampliación del debate de las partes interesadas sobre las nuevas medidas para estimular un mercado europeo de contenido en línea. Actuaciones que han dado lugar a la Directiva 2013/37/UE del Parlamen-

⁴⁰ La Agenda Digital 2020 es una de las siete iniciativas de esta estrategia *Europa 2020*, como continuidad y remplazo de la Agenda de Lisboa de la primera década del siglo XXI. El 15 de febrero de 2013, España también ha creado la Agenda Digital para España.

to Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE *de reutilización de la información de servicio público* cuya liberación de contenido puede representar un alto volumen de negocio de lo que se denomina el sector infomediario⁴¹ (directo anual y también de forma indirecta en los 28 países de la UE).

- La simplificación de la distribución de los contenidos creativos y la protección de los derechos de propiedad intelectual en línea, conforme a los parámetros de la Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual;
- La fijación de una fecha para la migración a solo pago y facturación electrónica europea, que ha dado como resultado el Reglamento núm. 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo respecto a la migración a transferencia y adeudos domiciliados comunes a toda la Unión.
- La actualización de la firma electrónica y la revisión de la Directiva sobre la firma electrónica que ha dado lugar a la Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 11 de enero de 2012, sobre un marco coherente para la construcción de la confianza del mercado único digital para el comercio electrónico y servicios en línea.
- La revisión de las normas sobre protección de datos, con la aprobación de la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2014 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.
- La aprobación de la Comunicación del Consejo Europeo al Parlamento, a la Comisión, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones de 2011 con un *Plan de acción para el comercio electrónico intracomunitario* en el que se establecen 16 medidas para duplicar las ventas minoristas por internet de aquí a 2015, mejorando la protección que recibirían los consumidores, la información que se les da y la oferta existente; avances en la armonización del IVA, revisión de normativa sobre la firma electrónica y su mutuo reconocimiento transfronterizo, refuerzo de la confianza *on line*, y discusión de la estrategia común para la computación de la nube.

La Comisión ha dado también los pasos necesarios para crear un nuevo Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas capaz de operar de forma eficiente y facilitar la cooperación entre autoridades reguladoras nacionales y la Comisión en la promoción del mercado úni-

⁴¹ A efectos de estudio se ha definido al sector infomediario como el conjunto de empresas que generan aplicaciones, productos y/o servicios de valor añadido destinados a terceros, a partir de la información del sector público.

co digital. La Oficina BEREC⁴² se ha convertido en autónoma, con sede provisional en Bruselas, desde septiembre de 2011.

Otras acciones relevantes llevadas a cabo por las instituciones para crear este mercado único digital son las que señala la Directiva 2011/83/UE del Parlamento y el Consejo de 25 de octubre sobre los derechos de los consumidores que a partir de 13 de junio de 2014 sustituirá a las Directivas anteriores, lo que a su vez ha supuesto la aparición del EBook Código de Derechos en línea de la UE, o tus derechos on line, para que los ciudadanos y consumidores encuentren explicaciones sencillas y codificadas de sus derechos y obligaciones, establecidas de una manera transparente y comprensible. Dirigido principalmente a proteger a los ciudadanos cuando acceden a las redes y servicios en línea para su utilización. Esos derechos y esos principios no siempre son fáciles de identificar, dado que no son exclusivos del entorno digital y se encuentran diseminados en diferentes directivas, reglamentos y convenios en materia de comunicaciones electrónicas, comercio electrónico y protección de los consumidores.

Por otro lado, en sus Conclusiones de 4 de febrero de 2011 y de 23 de octubre de 2011, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a crear un mercado único digital para 2015 a fin de progresar rápidamente en ámbitos clave de la economía digital y promover un mercado único digital plenamente integrado facilitando el uso transfronterizo de los servicios en línea, con especial atención a la identificación y autenticación electrónicas seguras. Ello dio como resultado que el 4 de julio de 2013 el Parlamento adoptase una nueva Resolución sobre la culminación del mercado único digital, centrándose en liberar el pleno potencial del mercado único digital, cerrar la brecha de pericias, crear confianza, seguridad y tranquilidad en los consumidores, crear una oferta legal atractiva de contenido digital, constituir servicios de movilidad y la dimensión internacional, como contribución a una posible Acta del Mercado Único III centrada en el mercado único digital⁴³. Fruto de lo anterior ha sido la aprobación del Reglamento núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

2.º Respecto al segundo objetivo de una interoperabilidad eficaz entre dispositivos, aplicaciones, repositorios de datos, servicios y redes, la Comisión Europea puso en marcha el Marco Europeo de Interoperabilidad, elaborado por el programa comunitario IDABC⁴⁴, que ha sido sustituido por el programa ISA 2010-2015, sobre soluciones de interopera-

⁴² Por el momento, mantiene esta sede provisional en Bruselas hasta la creación de una definitiva Oficina del BEREC, que se decidirá por acuerdo entre los 27 Estados miembros. Además mantendrá igualmente la estructura del ERG compuesta por un presidente y tres vicepresidentes.

⁴³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0327+0+DOC+XML+V0//ES>

⁴⁴ Prestación Interoperable de Servicios Paneuropeos de Administración Electrónica al Sector Público, las Empresas y los Ciudadanos (*IDABC-Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens*).

bilidad para las administraciones públicas europeas. El Programa ISA, tenía por objetivo apoyar la cooperación entre las administraciones públicas europeas facilitando una interacción electrónica transfronteriza e intersectorial eficaz y eficiente para posibilitar la prestación de servicios públicos electrónicos. Dado que el programa ISA llega a su fin el 31 de diciembre de 2015, ha sido necesario un nuevo programa de la UE sobre las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos y contribuir a la ejecución de las políticas y actividades de la Unión. Así, de conformidad con el artículo 170 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), a fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en sus artículos 26 y 174 y de permitir que los ciudadanos de la Unión Europea, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Unión tenía que contribuir al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas, mediante acciones que favoreciesen la interconectividad, interoperabilidad y accesibilidad de dichas redes. Por ello, conforme al 172 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, han adoptado, el 26 de junio de 2014, la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA2) *La interoperabilidad como medio de modernización del sector público*. Sin embargo, como ya se ha dicho al principio, en la medida que no es una competencia exclusiva de la UE la propuesta se ha llevado a cabo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, pero con arreglo a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, pues las orientaciones y proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación del Estado miembro de que se trate.

Otros instrumentos y actuaciones relacionados con este programa, son: el Centro Europeo de Interoperabilidad Semántica, el Observatorio y Repositorio de Software de Fuentes Abiertas y la Licencia Pública de la Unión Europea. También se atiende a la Decisión 922/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa a *las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas*, a los planes de acción sobre administración electrónica en materia de interoperabilidad y de aspectos relacionados, particularmente, con la política comunitaria de compartir, reutilizar y colaborar⁴⁵.

3.º El tercero es quizá uno de los objetivos más retrasados, pero que más preocupa a los ciudadanos. Uno de los mayores retos que tiene actualmente la Unión Europea es conseguir la confianza y la fiabilidad de la red. Esto es, la seguridad y protección de la intimidad y de la propiedad, porque se establecen como derechos fundamentales en la Carta

⁴⁵ Ver <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014PC0367&rid=1>.

de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y la gobernanza en general del sector, como elementos imprescindibles para aumentar la confianza de los ciudadanos en la sociedad de la información. Ello es particularmente importante a la luz de las preocupaciones que suscitan en los consumidores la pérdida de la intimidad, las prácticas de contenidos comerciales desleales o ilícitos o las comunicaciones no deseadas (también conocidas como *spam*), así como los contenidos ilegales o nocivos y la protección de los menores. Entre los múltiples esfuerzos desplegados para lograr que internet responda a tales expectativas cabe mencionar las actuaciones destinadas a hacerla más segura para los niños, los sistemas para la gestión de riesgos y la respuesta en casos de incidentes en materia de comunicaciones comerciales no solicitadas. Otra dimensión de este problema guarda relación con la fiabilidad de los sistemas y las redes. La infraestructura de la vida moderna en sectores como la banca, las finanzas, la atención sanitaria, la energía, el transporte, etc., descansan en gran medida en las TICs y se caracterizan por su interdependencia, motivo por el cual cualquier perturbación puede tener repercusiones de gran envergadura. Al mismo tiempo la protección de la intimidad y los datos adquieren cada vez mayor importancia, habida cuenta de la enorme capacidad para proporcionar un acceso relativamente fácil a todo tipo de información relativa a los particulares y a obras protegidas por derechos de propiedad intelectual o industrial.

La UE, a través del programa *Safer Internet*⁴⁶ ha intentado fomentar un uso más seguro de internet y de las demás tecnologías en línea especialmente para los niños.

Será, sin embargo, la Decisión Marco 2005/222/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005 *relativa a los ataques contra los sistemas de información*, uno de los mecanismos más apropiados de la UE contra diversos tipos de amenazas a la seguridad de los sistemas informáticos, cuyo objetivo es reforzar la cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes, incluida la policía y los demás servicios represivos especializados de los Estados miembros, mediante la aproximación de su legislación penal en materia de ataques contra los sistemas de información. Decisión que sirvió de base pero que no fue suficiente, pues los ataques sufridos en toda Europa pusieron de manifiesto las diversas amenazas que están apareciendo y, en particular, los ataques simultáneos y masivos contra los sistemas de información y la creciente utilización delictiva de los denominados *botnets*⁴⁷. En el momento de la adopción de la Decisión Marco, estos ataques no estaban en el centro de

⁴⁶ Al plan de acción *Safer Internet* 1999-2004 le siguió *Safer Internet plus* 2005-2008 y a este le ha seguido *Safer Internet* 2009-2013 cuyo objetivo se amplía y tiene como resultado la Decisión 1351/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, *por la que se establece un programa comunitario plurianual sobre la protección de la infancia en el uso de internet y de otras tecnologías de la comunicación*, dirigido a fomentar un uso más seguro de internet y las nuevas tecnologías en línea, en especial para los niños y a luchar contra los contenidos ilícitos y no deseados por el usuario final.

⁴⁷ Los *bots* representan uno de los delitos cibernéticos más sofisticados y populares de hoy en día. Permiten a los *hackers* tomar el control de muchos equipos a la vez y convertirlos en equipos «*zombis*», que funcionan como parte de un poderoso «*botnet*» que propaga virus, genera *spam* y comete otros tipos de delitos y fraudes.

atención. Ante estos hechos, la seguridad en internet ha generado un nuevo tipo de delitos, los denominados delitos informáticos a que se refiere la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones: *hacia una política general de lucha contra la ciberdelincuencia*, de 22 de mayo de 2007.

Sin embargo, la política en materia de ciberdelincuencia se pretende consolidar y desarrollar por la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *la represión del delito en la era digital: creación de un centro europeo de ciberdelincuencia*, de 28 de marzo de 2012, lo que dio como resultado la aprobación de la Directiva 2013/40/UE, de 12 de agosto, *relativa a los ataques contra los sistemas de información por la que se sustituye la Decisión Marco 2005/222 JAI del Consejo*. Por otro lado, el 28 de marzo de 2012, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la creación de un Centro europeo de ciberdelincuencia. Este Centro, creado el 11 de enero de 2013, está integrado en la Oficina Europea de Policía (Europol) y funcionará como punto central en la lucha contra la ciberdelincuencia en la UE. El centro está destinado a aunar los conocimientos sobre ciberdelincuencia europeos para contribuir a la capacitación de los Estados miembros, a prestar apoyo a los Estados miembros en investigaciones de ciberdelincuencia y, en estrecha cooperación con Eurojust, a ser la voz colectiva de los investigadores de ciberdelincuencia europeos ante los organismos de orden público y el estamento judicial. Las instituciones, agencias y organismos europeos han creado su propio equipo de respuesta a emergencias informáticas, denominado CERT-UE. A escala internacional, la UE desarrolla actividades bilaterales y multilaterales en el ámbito de la ciberseguridad. Con motivo de la Cumbre UE-EEUU de 2010, se creó el Grupo de Trabajo UE-EEUU sobre Ciberseguridad y Ciberdelincuencia. La UE también participa en otros foros multilaterales tales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) y el Foro para la Gobernanza de Internet (IGF). Ello ha dado lugar a numerosos proyectos y actualmente se encuentra pendiente de su aprobación el Proyecto de Resolución legislativa del Parlamento Europeo, sobre la propuesta de Directiva 2013/0027/COD del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a medidas para garantizar un elevado nivel común de seguridad en las redes y de la información en la Unión de 12 de febrero de 2014.

Pese a los avances que en este campo se han producido, sigue habiendo diversos obstáculos que impiden la investigación eficaz de la delincuencia y el enjuiciamiento penal de los delincuentes en el ámbito europeo. Obstáculos como fronteras jurisdiccionales, insuficiente capacidad para compartir los datos en las investigaciones, dificultades técnicas para rastrear los orígenes de los ciberdelincuentes, escasez de personal, etc⁴⁸. Por ello, desde la Agencia de

⁴⁸ El acuerdo comercial de lucha contra la falsificación conocido como ACTA (por sus siglas en inglés) fue objeto de controversia desde que fue propuesto. Su objetivo era reforzar la protección de los

la Unión Europea para la red y seguridad de la información (ENISA), todos los Estados miembros se deben organizar y realizar ejercicios en toda la UE para la seguridad cibernética. El objetivo es la construcción de una sociedad de la información basada en la confianza que aumente la comprensión de cómo se manejan los ciber-incidentes; que se entiendan los actores clave de trabajo y como dependen unos de otros en cada Estado miembro, se promueva el apoyo mutuo entre los Estados miembros.

4.º El cuarto objetivo de acceso rápido a internet y a la alta velocidad está en cierto modo paralizado por los efectos de la crisis económica pues requiere realizar las inversiones necesarias, lo que de forma similar se podría aplicar al quinto objetivo de I+D+I. No obstante, se ha aprobado el Reglamento (UE) núm. 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre, por el que se crea el mecanismo «conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 680/2007 y (CE) núm. 67/2010 y la Directiva 2014/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad. La presente normativa tiene por objeto establecer unos derechos y obligaciones mínimos aplicables en toda la Unión con el fin de facilitar el despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad y la coordinación intersectorial, al tiempo que se garantizan unas condiciones mínimas de igualdad. Pero para hacer este proyecto viable, el 7 de julio de 2014 la Comisión Europea anunció la puesta en marcha de la iniciativa «comunidades conectadas», que apoya proyectos innovadores para el despliegue de banda ancha de alta velocidad en toda Europa.

5.º Investigación y desarrollo. La Comisión Europea ha presentado un programa para 2014–2020, *Horizonte 2020*, que será clave en la aplicación de la «Unión por la Innovación», para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. *Horizonte 2020* es una inversión en el futuro de la Unión Europea centrado en apoyar las mejores líneas de investigación para ofrecer importantes oportunidades de negocio y mejorar la vida de los ciudadanos. Del éxito de este programa se verá si Europa se pone o no a la cabeza en las políticas de la comunicación.

6.º La alfabetización digital se está actualmente llevando a cabo sobre la base de la Recomendación 2009/625/CE de la Comisión, de 20 de agos-

derechos de propiedad intelectual, cuya violación mediante falsificaciones y piratería ocasiona importantes daños económicos a los países. Quienes se oponían al acuerdo temían que fundamentalmente favoreciera los intereses de las grandes empresas, en detrimento de los derechos de los ciudadanos. La entrada en vigor o no del acuerdo dependía del Parlamento Europeo, ya que era necesario su consentimiento expreso para que ACTA fuera válido en la Unión Europea. Aquí encontrará las claves del acuerdo y su andadura parlamentaria, hasta que fue rechazado por el pleno de la Eurocámara el 4 de julio de 2012 por 39 votos a favor, 468 contra y 165 abstenciones.

to de 2009, sobre la alfabetización mediática en el entorno digital para una industria audiovisual y de contenidos más competitiva y una sociedad del conocimiento incluyente. A tal efecto se propone la alfabetización y las competencias digitales como prioridad para el Reglamento del Fondo Social Europeo 2014-2020, a través de la «Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social» buque insignia, que promueve la inclusión de las habilidades y competencias de las TICs como una prioridad, desarrollar herramientas que permitan identificar y reconocer las competencias de los profesionales y usuarios de las TICs en relación con el Marco Europeo de Cualificación y con EURO-PASS⁴⁹ y desarrollar un Marco Europeo sobre Profesionalismo en las TICs para incrementar las competencias y la movilidad por toda Europa de los profesionales.

Por otro lado, la Declaración ministerial de Malmö, «Trabajando en conjunto para la e-Unión 2009», junto con los objetivos de la Agenda Digital 2020 han sido y son los pasos decisivos en el camino hacia una nueva administración electrónica en Europa. A raíz de ambos se ha constituido *eGovernment Action Plan 2011-15*, que se estructura en cuatro grandes apartados:

- Empoderamiento de ciudadanos y empresas: lo que significa que los servicios sean diseñados a partir de las necesidades de los mismos y en colaboración con ellos. La nueva generación de servicios de administración electrónica ha de responder a las expectativas de los usuarios, proporcionando un mejor acceso a la información pública, fomentando gobiernos y administraciones transparentes (siempre respetando la Directiva de Protección de Datos) y ofreciendo medios eficaces para aumentar la participación activa de los ciudadanos mediante la aplicación de los nuevos paradigmas de la comunicación: blogs, páginas web, foros, chats, etc...
- Mercado único: la Administración electrónica debe apoyar la construcción de un mercado único para mejorar la movilidad de los ciudadanos y emprendedores, esto es, resolviendo los problemas como el derecho a la seguridad social y beneficios en materia de sanidad, pensiones y otros servicios personales, así como garantizar la contratación electrónica a través de las fronteras.
- Eficacia y eficiencia de Gobiernos y Administraciones: lo que significa reducción de cargas administrativas e introducción de un cambio en la organización y en el programa de administración electrónica europea. Este último incluye la integración horizontal de los procesos a través de fronteras administrativas, la integración vertical del «back-end» y

⁴⁹ EUROPASS es un expediente personal y coordinado de cinco documentos, que los ciudadanos podrán utilizar con carácter voluntario para comunicar y presentar de manera clara y sencilla las aptitudes, las titulaciones y certificaciones adquiridas a lo largo de la vida en toda Europa (Unión Europea, Área Económica de Libre Comercio, Espacio Económico Europeo y los Países Candidatos), siempre que se desee buscar trabajo o solicitar la admisión en algún programa educativo o formativo.

«front-ends»⁵⁰ de los procesos, así como la colaboración con entidades privadas y civiles. Además de todo esto debe promoverse una economía sostenible y eficaz medioambientalmente.

- Condiciones previas para el desarrollo del Gobierno Electrónico: para conseguir estos objetivos la Comisión es consciente de que se necesita desarrollar especificaciones abiertas e interoperables⁵¹ y claves de identificación y autenticación seguras, con el apoyo de gobiernos innovadores que apuesten decididamente por la innovación tecnológica, a través de las nuevas TICs como la nube o los nuevos servicios de *e-governement* abiertos y flexibles. Para ello se ha propuesto:
 - Respalda unos servicios de administración electrónica transfronterizos integrales en el mercado único a través del Programa de Innovación y Competitividad y, el Programa de Soluciones de Interoperabilidad para las administraciones públicas europea.
 - Revisar, la Directiva sobre el acceso público a la información medioambiental.
 - Colaborar con los Estados miembros y las partes interesadas para implantar los servicios transfronterizos electrónicos de medio ambiente, en particular las redes de sensores avanzados.
 - Definir en un Libro Blanco, los pasos concretos para interconectar la capacidad de contratación pública electrónica en todo el mercado único⁵².
 - Mostrar un ejemplo en materia de administración pública abierta y transparente elaborando y aplicando un Plan de Acción *eCommission* 2011-2015, que incluirá la contratación electrónica plena.

3.2. Política europea de participación

Una forma, de participación ciudadana en las instituciones de la UE se da con artículo 44 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que regula el derecho de petición como un derecho fundamental,

⁵⁰ Los términos «back end» y «front end» comúnmente usados en Sistemas de Información significan, respectivamente, la parte más cercana al área tecnológica y la más cercana a los usuarios. Si hiciéramos un paralelismo con una tienda, serían la «trastienda» y el «mostrador».

⁵¹ La gestión interoperable de la identidad es una de las cinco prioridades máximas del programa de Administración electrónica de la Unión Europea, recogido en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Plan de acción sobre Administración electrónica i2010: acelerar la Administración electrónica en Europa en beneficio de todos*, de 25 de abril de 2006, donde se recoge y evoluciona el importante acuerdo *Signposts*, adoptado a partir de la Declaración de Manchester de 2005. Fruto de ello, la Comisión pretende firmar una Decisión del Parlamento y del Consejo Europeo para garantizar el reconocimiento de la identificación y la autenticación electrónicas en toda la UE sobre la base de unos «servicios de autenticación» en línea que se ofrecerán en todos los Estados miembros.

⁵² Recordemos que aún no se ha llevado a efecto pues se sigue discutiendo el Libro Verde *sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE*, de 18 de diciembre de 2010.

lo que a su vez se regula en el artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al establecer que: *«Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente»*.

En este sentido los artículos 215 y 216 del Reglamento del Parlamento Europeo de julio de 2014, establecen que cualquier persona física o jurídica que tenga su residencia o domicilio social en la UE tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la UE que le afecte directamente. Las peticiones presentadas al Parlamento por personas físicas o jurídicas que no sean ciudadanos de la Unión Europea ni tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro, se incluirán en una lista separada y se clasificarán de igual modo.

En la petición se hará constar el nombre, la nacionalidad, y el domicilio de cada uno de los peticionarios. Y las peticiones deberán redactarse en cualquiera de las lenguas oficiales de la UE y se inscribirán en un registro por orden de entrada, siempre que reúnan los requisitos ante dichos.

El Presidente del Parlamento remitirá dichas peticiones a la comisión competente que establecerá si son admisibles o no, de conformidad con el artículo 227 TFUE.

Una vez admitidas a trámite, se convertirán en documento público y el nombre del peticionario o peticionarios también se publicará en aras a la transparencia, salvo que por razones tasadas no se considere necesario y se vea necesario proteger su intimidad.

Las peticiones admitidas a trámite serán examinadas por la comisión competente en el transcurso de su actividad ordinaria, bien mediante debate en una sesión ordinaria, bien por el procedimiento escrito. Podrá invitarse a los peticionarios a participar en las sesiones de la comisión si su petición es objeto de debate; asimismo, los peticionarios podrán solicitar estar presentes. Se concederá a los peticionarios el uso de la palabra a discreción de la presidencia. La comisión podrá decidir, respecto a una petición admitida a trámite, elaborar un informe a iniciativa propia o presentar una breve propuesta de resolución al Pleno, siempre que la Conferencia de Presidentes no se oponga. La comisión podrá solicitar opinión de otras comisiones con competencias específicas para el asunto objeto de examen. Cuando en el informe se examinen, en particular, la aplicación o interpretación del Derecho de la Unión Europea, o posibles cambios de la normativa vigente, la comisión competente por razón de la materia objeto de la petición deberá unirse a la comisión que conoce de la petición. La comisión que estudia la petición aceptará sin votación las sugerencias que la comisión competente por razón de la materia le presente sobre la aplicación o interpretación de la normativa de la Unión Europea o sobre los cambios de la normativa vigente y las incluirá en la propuesta de resolución. Si la comisión que estudia la petición no acepta esas sugerencias, la comisión competente por razón de la materia podrá presentarlas directamente ante el Pleno.

Con motivo del examen de las peticiones, el establecimiento de los hechos o la búsqueda de una solución, la comisión podrá organizar visitas de información al Estado miembro o a la región a que se refiera la petición. Pero, estas visitas y los informes sobre dichas visitas únicamente están destinados a proporcionar a la comisión la información necesaria para permitirle seguir examinando la petición. Dichos informes se elaboran bajo la exclusiva responsabilidad de los participantes en la visita, que se esforzarán por lograr un consenso. En caso de no obtenerse dicho consenso, el informe debe indicar las distintas conclusiones o valoraciones. El informe se somete a la comisión para su aprobación en votación única, a menos que el presidente declare, cuando proceda, que pueden presentarse enmiendas a partes del informe.

Los peticionarios serán informados de la decisión adoptada por la comisión y de las razones en las que se sustenta. Una vez finalizado el examen de una petición admitida a trámite, ésta se dará por concluida y se informará de ello a los peticionarios.

Recuerda Araceli Mangas Martín⁵³ que el reconocimiento de este derecho de petición es muy anterior, incluso a la creación de la ciudadanía de la Unión por el Tratado de Maastricht. Este derecho ya había sido recogido por el propio Parlamento Europeo a título universal y colectivo de los ciudadanos de la Comunidad en su Reglamento interno desde los años sesenta del pasado siglo y venía siendo ejercido profusamente por los ciudadanos de los Estados miembros que hacían llegar sus quejas o solicitudes al Parlamento y se hizo extensible a todos los residentes de la UE. Ahora bien, si desde hace medio siglo existe esta forma de participación ciudadana y los Eurobarómetros siguen marcando una falta de legitimidad democrática de la UE, esta forma de participación no parece que haya sido muy efectiva.

Quizá por ello el artículo 10 TUE exige que el funcionamiento de la UE se apoye en la democracia representativa, lo que hoy por hoy solo puede conseguirse mediante las democracias de los distintos Estados miembros con sus respectivas mayorías y sus decisiones de dirección política en el Consejo e incluso en el Parlamento. Según esto, no es el pueblo europeo el representado en la UE sino los pueblos de Europa organizados en Estados, con sus respectivas fuerzas conformadas a partir de elecciones democráticas acordes con el principio de igualdad, y conformadas por los partidos políticos. El Parlamento Europeo continúa siendo, por el prorrateo de los escaños entre los Estados miembros, una representación de los pueblos de los Estados. Se da por ello una igualdad entre Estados, pero no una igualdad de sufragios.

La UE se encuentra en una contradicción de valores con respecto al fundamento de su propia concepción como unión de ciudadanos, una contradicción que solo puede ser explicada por la naturaleza de la UE como unión de Estados soberanos. LA UE se sigue caracterizando por la influencia de los Gobiernos en continua negociación, así como por la competencia de ejecu-

⁵³ MANGAS MARTÍN, A. (2008), «artículo 44 derecho de petición» en *Carta de los Derechos Fundamentales de Unión Europea*, Título V, ciudadanía, Mangas Martín A. (dir.), González Alonso (coord.), Fundación BBVA, Primera Edición, pp. 712-717.

ción y conformación material de la Comisión, aun cuando los derechos de participación del Parlamento Europeo hayan sido en conjunto reforzados.

Desde hace muchos años, el Parlamento Europeo, consciente de ello, mediante las cifras de participación ciudadana por los Eurobarómetros y directamente afectado por ello, ha intentado llevar a cabo una política de integración presentando propuestas detalladas para mejorar la relación entre la UE y sus ciudadanos. A tal efecto responde la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de septiembre de 2010, *sobre periodismo y nuevos medios de comunicación: creación de un ámbito público en Europa* en la que propone maneras concretas que permitan a los ciudadanos participar de cerca en los debates sobre temas europeos.

El Parlamento Europeo, en esta Resolución señala que el problema no es la falta de noticias e información en línea acerca de la Unión Europea y sus instituciones, sino más bien la amplia gama de información disponible sin un orden de prioridades, lo que da como resultado que un exceso de información mate a la información. Por ello, el Parlamento Europeo ha creado un portal pedagógico que haga más comprensible el funcionamiento de las instituciones europeas en su conjunto y que se basa en un auténtico diálogo entre ciudadanos y responsables políticos, así como en un diálogo político sereno entre los propios ciudadanos, más interactivo y menos centrado en la comunicación institucional, que a menudo es fría y distante de la vida cotidiana de la gente.

En esta Resolución se aborda también la llegada de nuevas herramientas de comunicación y cómo se han transformado las profesiones periodísticas y la industria de los medios de comunicación en su conjunto, llevándolas a replantearse su enfoque tradicional de la profesión. Para hacer frente a este problema el Parlamento Europeo es partidario de crear una esfera pública europea para el debate, con una política de comunicación en línea con las tendencias actuales, como reacción al aumento de la hostilidad y la apatía que hacia la UE se aprecia en los ciudadanos europeos, por ello a través de su página ofrece foros y *twitter* para con los ciudadanos.

Sin embargo, a pesar de las nuevas formas de participación que se dan desde el Parlamento Europeo, la innovadora inclusión en el Tratado de Lisboa de la iniciativa ciudadana europea es la apuesta de la Unión por conseguir este último eje. En desarrollo de los artículos 11 del TUE y 24 del TFUE se ha aprobado el Reglamento 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 *sobre iniciativa ciudadana*, que ha sido modificado por el Reglamento delegado (UE) núm. 268/2012 de la Comisión de 25 de enero de 2012 por el que se modifica el anexo I del Reglamento y el Reglamento delegado (UE) núm. 531/2014 de la Comisión de 12 de marzo de 2014 por el que se vuelve a modificar el anexo I del Reglamento. Al que se debe añadir el Reglamento de ejecución (UE) núm. 1179/2011 de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011, *por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida a través de páginas web*.

Dicho Reglamento establece que se permite a los ciudadanos el participar en la vida democrática de la Unión mediante la presentación de iniciati-

vas dirigidas directamente a la Comisión para instarla a presentar una propuesta de Acto legislativo de la Unión, de forma similar a los derechos conferidos al Parlamento Europeo.

Los requisitos previstos para ello son primordialmente tres:

- Que verse la iniciativa sobre alguna de las competencias que la UE tiene reconocida en los Tratados y que los ciudadanos consideren que se requiere un acto legislativo.
- Que haya al menos un millón de firmantes con capacidad para ello.
- Que los firmantes procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros.

La iniciativa ciudadana además de beneficiar directamente a los ciudadanos, también constituye una oportunidad para Europa en su conjunto. En vez de ser un instrumento unidireccional que solo sirva para que la UE se asegure el apoyo de la opinión pública y su participación en la elaboración de las políticas europeas, podría permitir realmente que los ciudadanos aporten a Europa diversos beneficios derivados de su sabiduría de base colectiva cuando analicen las necesidades y sugieran soluciones.

A pesar del poco tiempo que lleva en vigor este Reglamento (pues se aplica a partir del 1 de abril de 2012) son muchas las iniciativas que ya se han presentado, ello induce a pensar que existe un claro interés de los ciudadanos en participar de las políticas de la Unión. Habrá que esperar para ver si de verdad esta nueva forma de participación ciudadana se hace efectiva y no se convierte en otro mecanismo más con alcance mínimo.

IV. CONCLUSIONES

Todos los ámbitos de la sociedad y todos los sectores se han visto sacudidos por la revolución de las tecnologías. Los blogs, las redes sociales o las webs interactivas han revolucionado la comunicación, hasta el punto de que no solo las empresas u organizadores de los sectores de la publicidad y el marketing han entrado ya en este campo sino también los partidos políticos y organizaciones⁵⁴.

En mi opinión ésta debe ser la forma en la que actúe la UE si no quiere que los Eurobarómetros sigan en la misma línea que hasta ahora. Para lograrlo mucho tiene que hacer porque si bien, todas las instituciones han lanzado sus propias plataformas nuevas, no logran cautivar al público, pues en la mayoría de los casos no son suficientemente claras, atractivas y comprensibles, debido a la utilización de un lenguaje excesivamente técnico que resulta muy desagradable a las personas que no están familiarizadas con los asuntos

⁵⁴ El ejemplo más claro ha sido *Barack Obama* que en su última campaña electoral se acercó al electorado a través de las redes sociales, los blogs, los juegos, etc. Es decir, hizo un amplio uso de las nuevas herramientas comunicativas y esto le ayudó a acercarse a la sociedad y ganar simpatizantes.

Europeos, ora por ser meramente informativas y no interactivas, ora por no dar prioridad a las redes sociales que se han convertido en lugares indispensables de la web 2.0, ora, por estar en otro idioma, o por no haber modificado los usos y haber aportado otro enfoque de la información.

La capacidad social, relacional y colaborativa de estas nuevas herramientas se convertirá en un requisito indispensable para llegar al ciudadano. Igual que los periodistas y nuevos periódicos ya han entrado en la era digital tendrá también que hacerlo Europa a través de sus instituciones, pues es en el periodismo ciudadano o en la comunicación de grupos y asociaciones donde está el futuro de la integración: gran parte de las noticias aparecen en los medios gracias a la participación ciudadana, los diarios de barrios difundidos a través de las redes sociales o los e-mails⁵⁵.

Un comienzo en esta nueva era digital debe pasar no solo con el desarrollo de políticas para la integración, desarrollo y adaptación de las nuevas tecnologías en los distintos Estados miembros, sino también por la coordinación de los Estados entre sí y de éstos con las instituciones y de la Unión, consiguiendo una verdadera interactividad. Ahora bien, la UE ha de ser consciente de que para que esto sea eficaz necesita:

- Simplificar sus trámites y organismos, pues el desarrollo tecnológico no espera. Debe reconvertir su propia organización, pues se ha convertido en algo mastodóntico donde las soluciones comienzan en un libro verde, pasan por uno blanco y después se convierten en proyecto para finalmente ser recomendación o acto jurídico de la UE, todo ello en unos períodos de tiempo excesivos y a través de numerosos organismos, comisarios y directorios, que hacen que cuando la solución llegue al ciudadano este ya haya encontrado otra vía y la considere como obsoleta y sin sentido. Las soluciones por parte de la UE nacen ya caducas. Los cambios continuos en las TICs exigen también soluciones rápidas y sin dilaciones, por lo que la UE debe empezar a agilizar sus actuaciones.
- Democratizar verdaderamente el Parlamento Europeo. El déficit del poder soberano europeo no pudo justificarse, ni siquiera a través de las nuevas formas de participación ciudadana, o a través del realce de los Parlamentos nacionales y de las regiones. El TUE no conduce hacia un nuevo desarrollo de la democracia, pues los elementos de democracia participativa, asociativa y directa solo pueden complementar pero no legitimar el poder público europeo. Las descripciones en el TUE de una Europa de los ciudadanos, pueden influir y contribuir políticamente a la aceptación de Europa, pero si dichas descripciones

⁵⁵ Las primeras concentraciones por una vivienda digna tuvieron lugar el 14 de mayo de 2006 sin una organización concreta que hiciera de líder. La iniciativa surgió por un correo electrónico enviado por un joven universitario que instaba a sus amigos a manifestarse para pedir por una vivienda digna. La propuesta gustó y el mail se fue reenviando a decenas de blogs que se hicieron eco de la convocatoria, por lo que al final más de 5.000 personas se dieron cita en varias ciudades españolas.

o invocaciones son reguladas en disposiciones normativas que no están en conexión con un diseño de las instituciones que se ajuste al principio de igualdad, no resultan adecuadas para instaurar un modelo fundamentalmente nuevo en el plano del Derecho. El punto de apoyo de la acción de la UE debe seguir siendo la legitimación democrática en los Estados miembros. En tanto persista el orden competencial europeo, organizado según el principio de atribución singular y restringido de competencias en los procedimientos de decisión cooperativos, sin perjuicio de la responsabilidad estatal sobre la integración y, en tanto se mantenga un equilibrio entre las competencias de la UE y las de los Estados miembros, la democratización de la UE no será completa y no cabrá referirse al pueblo o la ciudadanía de la Unión.

- Recuperar su lucha por la democracia, pues la crisis financiera actual y la aparente falta de soluciones y respuestas políticas contundentes por parte de los líderes europeos no contribuye, en modo alguno, a frenar la idea de que no existe una verdadera Unión Europea. El ciudadano no sabe y no entiende que es lo que está pasando y eso le genera miedos de cara a Europa. Mientras los dirigentes políticos no sean conscientes de que la gobernabilidad democrática no está recibiendo la atención que debería y siga prestando más atención a las instituciones financieras y las agencias de calificación poco se podrá hacer. Es necesario volver a poner en el punto de mira de Europa a la ciudadanía y no las primas de riesgo, la reducción del déficit, el sostenimiento del gasto público y la política del sacrificio. Los ciudadanos deben ser los primeros, la voz política que llegue de Europa ha de ser una sola voz que sea capaz de hacer frente al pánico que la actual crisis está generando. Hay que despertar el chip europeo creando un registro en la mente de los ciudadanos o una chispa de ilusión y sorprender con lo que es de verdad la UE, a través de la solidaridad como catalizador de movilización ciudadana, enlazando con lo humano, con el individuo, en suma, con el ciudadano.

Ahora bien, el logro de estos objetivos, no debe ser simplemente mediante una política de comunicación, sino a través de una reflexión sobre cómo es la Europa en la que queremos vivir, qué debemos esperar de ella y qué podemos temer de ella, pues solo respondiendo a estas preguntas se podrá superar el actual déficit democrático. Las herramientas de la comunicación y el crear una sociedad digital son solo medios y herramientas para poder llegar al fin perseguido.

Debería haber un mayor debate público en el que los ciudadanos conozcan de verdad cuáles son las medidas que esta UE va a activar para conseguir una mayor integración política, donde se conozca de verdad la propensión particular de todos y cada uno de los Estados miembros. La integración europea solo se conseguirá si abordamos las verdaderas cuestiones que nos unen a los países de nuestro entorno y olvidamos las que nos desunen. Esto

supone hacer un análisis profundo de las políticas de la Unión, donde realmente se entere el ciudadano de porqué a la política monetaria no le siguen otras como la de integración y fiscal. Las cuestiones difíciles, tienen respuestas difíciles, que deben meditar y debatirse de forma inteligente. Europa no se puede permitir el lujo de seguir a la deriva de unos vientos financieros cambiantes de forma constante. Poner freno al paréntesis de la democracia de Europa reviste una urgencia que es difícil de exagerar, pues si no se hace pronto, quizá luego sea demasiado tarde.

Europa debe proceder a una elección difícil o se enfrenta colectivamente al reto inmediato de la recuperación y a los retos a largo plazo (mundialización, presión sobre los recursos, envejecimiento) a fin de compensar las recientes pérdidas, recuperar competitividad, potenciar la productividad y volver a encarrilar a la UE por la senda de la prosperidad («recuperación sostenible»), o continua con un ritmo de reformas lento y en gran parte no coordinado, con el riesgo de desembocar en una pérdida permanente de riqueza, una baja tasa de crecimiento («recuperación tibia»), altos niveles de desempleo y desamparo social, y un declive relativo en la escena mundial («década perdida»). Esto hace preguntarse cómo puede el ciudadano participar y con ello ayudar a encarrilar la UE, lo que hace fácil la respuesta: desde la verdadera comunicación y participación democrática.

El nacimiento de la Comunidad de Madrid

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONCEPCIÓN DE MADRID COMO REGIÓN METROPOLITANA.—III. LAS OPCIONES INSTITUCIONALES DE MADRID Y SU PROVINCIA.—IV. LOS PASOS DE LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD.—V. PECULIARIDADES DE LA AUTONOMÍA MADRILEÑA.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Este artículo realiza un recorrido por el proceso que llevó a la creación de la Comunidad de Madrid a partir de las dos instituciones que sirvieron de apoyo y precedente, la COPLACO y la Diputación Provincial. El texto aporta un análisis de este proceso y sus orígenes históricos, de las potenciales alternativas que se plantearon a la creación de una Comunidad Autónoma y, finalmente, de las singularidades que tiene Madrid en el conjunto de comunidades autónomas.

PALABRAS CLAVE: Comunidad de Madrid, COPLACO, Diputación Provincial, área metropolitana, transición.

I. INTRODUCCIÓN

La conversión de la provincia de Madrid en una comunidad autónoma uniprovincial empezó a ser la alternativa cada vez más probable cuando las posibilidades de integrar a esta provincia en cualquiera de las dos grandes comunidades castellanas que se estaban formando en 1981 se cerraron. El

* ELISEO LÓPEZ SÁNCHEZ, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración II; DANIEL CASAL OUBIÑA, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

proceso pre-autonómico de ambas Castillas atravesaba sendas crisis, y ninguna de las dos deseaba tener a la provincia de Madrid como parte de su Comunidad. Especialmente Castilla-La Mancha, que era el referente regional para Madrid, como heredera del antiguo Reino de Toledo y de Castilla la Nueva, a los que el territorio provincial de Madrid pertenecía antes de 1978, y a la que en buena medida sigue perteneciendo si tomamos en cuenta la geografía física. Pero el Presidente pre-autonómico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Jesús Fuentes Lázaro, ya afirmaba *«Madrid y las tierras que hoy forman la Comunidad de Castilla-La Mancha han compartido, a lo largo de los siglos, la historia con sus épocas de esplendor o decadencia. La realidad actual y los últimos cien años han ido marcando, diferenciándolas, a las dos. La distribución entre ambas comunidades, a través de sus indicadores básicos, población, renta, producción, equipamiento, etc.; han ido conformando individualmente, separando de hecho, a las dos Comunidades.»* (ECHENAGUSIA, 1983b).

La autonomía madrileña nació así como una solución de compromiso para completar el mapa autonómico español. Inicialmente no existía ni una demanda social ni una reivindicación política. La iniciativa política realmente se produjo a partir de las negociaciones que produjeron la fallida LOAPA, o para ser más precisos, en los acuerdos políticos entre el PSOE y el Gobierno de la UCD¹. Precisamente el que fuera más el producto del acuerdo político que de la Ley hizo que no le afectara la Sentencia 76/1983 del TC, aunque para entonces la Comunidad de Madrid ya estaba en marcha. En cualquier caso, la Comunidad de Madrid se creó por una decisión externa a sí misma, en el ámbito nacional, aunque una vez que se tomó esta decisión, la iniciativa nominal la ejercieron los ayuntamientos y la Diputación Provincial de Madrid, porque era necesario para cumplir los requisitos constitucionales. Esta iniciativa también se pactó entre los grandes partidos de ámbito nacional, y simplemente se aplicó en los plenos municipales de forma más o menos mecánica².

Cierto es que todas las comunidades autónomas han sido creadas por el Estado central, en la medida en que sus Estatutos han sido aprobados por las Cortes como leyes orgánicas y, por tanto, las comunidades son partes del conjunto del Estado. Pero también es cierto que la Constitución ha establecido diferencias entre las comunidades que ya habían tenido estatutos de autonomía en el período de la II República y las que no, y que además esto se plasmó en el reconocimiento de estructuras autonómicas provisionales. Además, en estas comunidades existía una demanda política en los principales partidos y en la sociedad, a la que la Constitución responde con la vía de urgen-

¹ El informe de la Comisión de Expertos encabezada por el profesor García de Enterría, en el que se basaron los acuerdos que condujeron a la LOAPA, ya contemplaba el cierre del mapa autonómico y, por tanto, la posible creación de la Comunidad de Madrid, aunque también se contemplaba en el informe la posibilidad de que las comunidades uniprovinciales se incorporasen a otras comunidades pluriprovinciales limítrofe. Finalmente el mapa presentado fue asumido tal cual por los posteriores firmantes (DÍAZ LÓPEZ, 1985).

² Esta información la facilitó el primer Consejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid, D. Javier Ledesma, en una entrevista semiestructurada para la realización de una tesis doctoral.

cia para la autonomía en el artículo 151. También en la mayoría de las demás comunidades que tenían su concepto de identidad regional cultural más claro, sus parlamentarios nacionales y sus diputados provinciales pidieron crear entes pre-autonómicos a partir de 1978, antes de que entrara en vigor la propia Constitución. En estos casos también se puede considerar que existe un cierto impulso endógeno, aunque habría que ir caso a caso, pues no está claro que existiera una demanda social siempre. El de Madrid, sin embargo, es un caso en el que no existe iniciativa alguna hasta después de que se alcanzara un acuerdo político de ámbito nacional. No existía una demanda social y la falta de identidad regional madrileña de cualquier tipo fue reconocida por el propio Estado, al tener que aplicar el artículo 144.a de la CE. Fue por tanto una creación totalmente externa, de los responsables políticos nacionales en primera instancia y de las instituciones nacionales en última, que sin embargo otorgaba un enorme potencial de oportunidades para los ciudadanos, para resolver viejos problemas que arrastraba Madrid y para aquellos dirigentes políticos que supieran aprovecharlas.

Sin embargo, no era la única opción. La mayoría de los políticos madrileños, los diputados y senadores elegidos por la circunscripción de Madrid en las Cortes y los diputados provinciales madrileños, estaban más preocupados por los asuntos nacionales, y en su defecto por los municipales. No en vano, los diputados en Cortes más señalados eran los máximos dirigentes de los principales partidos de ámbito nacional, Felipe González, Santiago Carrillo, Manuel Fraga y los presidentes del Gobierno, Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo. Ni los partidos políticos ni la mayoría de estos políticos a título particular parecían tener claro qué hacer con la provincia de Madrid en el nuevo esquema institucional que se inauguraba con la Constitución. Como consecuencia de esta falta de un claro objetivo se produjeron diferentes propuestas, aunque al final los responsables políticos acabaron por adoptar la que en su momento se planteó en la COPLACO (Comisión de Planificación y Coordinación), que al fin y al cabo era el estudio más serio, crear una comunidad autónoma ordinaria.

En cualquier caso, la opción tomada ha significado la creación de una institución política totalmente nueva, como una comunidad autónoma más en el conjunto del Estado autonómico. Una institución que carecía de una base social previa con sentido de pertenencia o identidad cultural regional que facilitara el proceso de institucionalización. Pero a pesar de que la institución era totalmente nueva, heredaba la organización de otras dos instituciones previas que van a marcar el tipo de comunidad autónoma que se ha desarrollado desde 1983. La Diputación Provincial y la COPLACO aportaron sus organizaciones y también sus intereses y sus proyectos. De la Diputación, la Comunidad de Madrid tomó una estructura organizacional bastante simple, y de la COPLACO ha tomado un proyecto de región con una definición de intereses autónoma de otras instituciones o de grupos sociales particulares. El resto dependía de la propia evolución de la institución de la Comunidad y de cómo ha asumido el inevitable crecimiento que el proceso autonómico ha llevado consigo.

En este artículo vamos a tratar los orígenes de estos dos organismos, «padres» de la actual Comunidad de Madrid, para luego entrar en las posibles alternativas que ha habido para encajar a la provincia de Madrid en el Estado autonómico, y finalmente resumir el proceso que condujo a la creación definitiva de la actual Comunidad.

II. LA CONCEPCIÓN DE MADRID COMO REGIÓN METROPOLITANA

Este apartado pretende ilustrar sobre algunos aspectos básicos de la historia reciente de Madrid, desde el momento de la transición, entendiendo que Madrid es un territorio que tendía a una expansión metropolitana, más allá de las lindes de su término municipal desde bastante antes de 1978.

La expansión urbanística del municipio de Madrid ya originó que entre 1948 y 1954 se anexionara varios municipios colindantes, que hoy son distritos de la ciudad³.

A partir de 1963 se creó un Área Metropolitana, para coordinar el planeamiento urbanístico entre Madrid y los municipios de alrededor⁴, que estaría regida por una Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO). Esta área metropolitana fue ampliando los municipios que incluía, abarcando la mayor parte de las zonas urbanas de la provincia de Madrid en el momento en el que se promulgaba la Constitución.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, a través de su Ley Especial de Madrid de 1963, podía intervenir en el planeamiento de los municipios limítrofes mediante su Gerencia Municipal de Urbanismo, previa coordinación con la COPLACO, organismo en el que tenía un peso muy superior al de los ayuntamientos metropolitanos. No obstante, en la COPLACO, dependiente del Ministerio de la Vivienda y presidida por un Delegado del Gobierno nombrado por el Consejo de Ministros, tenía una clara preminencia los organismos del Estado. No obstante, la COPLACO demostró durante el período franquista una notable falta de capacidad ejecutiva, aunque si tuvo una gran capacidad técnica para el planeamiento urbano y la ordenación territorial.

A partir de 1975, con la muerte de Franco, se empezaron a producir los cambios políticos que llevaron a la instauración de un nuevo régimen político democrático, que culminó con la promulgación de la Constitución de 1978 (CE). Este proceso tuvo, entre otros muchos obstáculos, que desarro-

³ Aravaca, Barajas, Canillas, Canillejas, Carabanchel Alto, Carabanchel Bajo, Chamartín de la Rosa, Fuencarral, Hortaleza, Vallecas, Vicálvaro y Villaverde. La concepción de la anexión de estos municipios provenía del período republicano, y se contemplaba como extensión lógica de la capital, con la que se acabarían conurbanizando estos municipios, evitando anticipadamente la falta de suelo, la carencia de planeamiento en los puntos de unión y la descoordinación urbanística al existir distintos ayuntamientos.

⁴ Mediante la Ley sobre el área metropolitana de Madrid, de 3 de diciembre de 1963.

llarse en medio de una importante crisis económica, con un creciente paro y deterioro social.

Una importante característica de la transición política española es que no hubo una ruptura radical, si no que se fue produciendo una transformación primero de algunas instituciones existentes y la posterior sustitución e implantación paulatina de las nuevas instituciones. Así, las instituciones locales se adaptaron con las elecciones municipales de 1979 a la nueva situación democrática, mientras que la COPLACO siguió manteniendo su composición y dependencia orgánica, aunque en un entorno mucho más complejo e incierto, sin saber claramente cuál iba a ser su futuro. Las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda estaba previsto en el artículo 148 CE que se traspasaran a las comunidades autónomas para su pleno ejercicio tanto a nivel de ejecución como de legislación, aunque en principio no estaba definido cuales iban a ser las estas comunidades, salvo en los casos vasco, catalán y gallego.

Tampoco hay que olvidar que la ordenación urbana era, y es, una cuestión clave de la política municipal y que la Constitución también consagraba la autonomía local, con lo que los nuevos ayuntamientos constituidos democráticamente comenzaron a replantearse su diseño urbanístico. «...los ayuntamientos inician una política de acciones puntuales, encaminadas a poner remedio a los males más visibles, con dotaciones sociales, culturales y deportivas, así como mejoras infraestructurales y medioambientales. Luego, en una segunda etapa acometen la modificación de sus planes de urbanismo, procediendo a cambiar las determinaciones de los mismos» (DE TERÁN, 1999).

En Madrid sin embargo la ordenación urbana y el planeamiento en los municipios del área metropolitana seguía estando mediatizada por la COPLACO. Ésta, a pesar de sus problemas para cumplir sus funciones, se renovó con el cambio de gobierno en 1977. Bajo la dirección de Fernando De Terán, comenzó a elaborar nuevos programas de actuación de corto alcance, buscando para su aplicación la participación pública. A este respecto no hay que olvidar las numerosas asociaciones vecinales que existían en Madrid durante aquellos años⁵. En 1977 se puso en marcha el «Programa de Planeamiento», partiendo de un consenso de las diferentes fuerzas políticas que habían obtenido representación en las Cortes Generales por la circunscripción provincial de Madrid en las primeras elecciones democráticas del nuevo período. El nuevo programa abarcaba por primera vez a toda la provincia, aunque los municipios estuvieran fuera del área metropolitana y no tuvieran representación en la COPLACO, gracias al acuerdo entre las fuerzas políticas provinciales. El conjunto provincial fue dividido en 25 zonas, y en cada una se empezó a articular un «programa de actuación inmediata» (PAI), empezando por la recogida de la información desde abajo, de los propios ciudadanos. La participación pública se canalizó mediante anuncios publicitarios que invitaban a participar y permitió obtener una valiosa información sobre los pro-

⁵ Unas 100 asociaciones con unos 60.000 miembros en 1977 (DE TERÁN, 1999).

blemas que percibía la población, lo que a su vez permitió articular las acciones programadas en los PAI como medidas de choque y dejar para más largo plazo un nuevo «*Plan Territorial de Coordinación*» para toda la provincia. El proceso de participación pública continuó con la constitución de los nuevos consistorios municipales tras las elecciones de 1979, ya que en principio contaba con la colaboración de los partidos que obtuvieron representación en las mismas. Los nuevos dirigentes municipales se implicaron así en un primer momento en el proceso de participación, especialmente el Ayuntamiento de Madrid.

La estrategia de colaboración empezó a romperse a partir de 1980, a medida que el propio clima de consenso de la transición empezaba a diluirse en el ámbito nacional y se incrementaba el enfrentamiento entre el Gobierno y la oposición en los temas que no se consideraban «de Estado». Los partidos de izquierda, PSOE y PCE, habían obtenido la mayoría de los gobiernos locales en el área metropolitana, incluido el Ayuntamiento de Madrid. Especialmente el PSOE aplicó su estrategia opositora a todos los ámbitos institucionales, y rompió la colaboración de los ayuntamientos en la COPLACO, lo que afectó a la participación pública de las asociaciones de vecinos. La COPLACO pasó a ser percibida como un organismo puramente gubernamental, al servicio del Gobierno de la UCD, en el que poco o nada podían participar los ayuntamientos. Estos reivindicaron su autonomía en las competencias urbanísticas, interrumpiendo la elaboración y ejecución de los PAI, a pesar de que en 1979 se había reformado la Ley del área metropolitana para dar entrada en el Pleno y en la Comisión Delegada a más representantes municipales hasta igualar el número de los del Estado central.

Los técnicos de la COPLACO también eran conscientes de que elaborar un Plan Director, como se hacía antes de 1978, tampoco era un objetivo adecuado a las circunstancias, pues los planes directores estaban en relación con unos planes de desarrollo económico desaparecidos y con un Plan Nacional de Urbanismo que no llegaría a existir jamás. Las características centralistas de la figura del Plan Director se oponía a las tendencias descentralizadoras que se imponían tras la Constitución y al discurso municipalista de los ayuntamientos gobernados por la izquierda, que acabaron por reclamar la desaparición del organismo coordinador y produciendo la atomización del planeamiento en 23 planes municipales separados entre sí.

Al deshacerse de la COPLACO, los gobiernos municipales se quitaban de encima a un competidor institucional. Los ayuntamientos integrados en el área metropolitana ya veían antes de 1979 a la COPLACO como un organismo rival, identificado con el Estado central, que no tenía en cuenta los intereses locales. Los conflictos existentes entre las actuaciones de la Administración General de Estado y los ayuntamientos se traducían en hostilidad, falta de colaboración administrativa y resistencias burocráticas, pero no solían salir a la luz y no se reflejaban en la prensa. Los enfrentamientos mayores se producían con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, pues el conjunto de la institución municipal tenía un notable tamaño e influencia política para enfrentarse a cualquier órgano y organismo

ministerial, que también mantenía rivalidades entre sí, mientras que el resto de los municipios metropolitanos carecían de esta capacidad. (RIDRUEJO BRIEVA, 1978).

En junio de 1980 los ayuntamientos madrileños crearon el «Consejo de Municipios Metropolitanos», que era una asociación con representación paritaria de todos los municipios del área metropolitana, que sin embargo no tenía funciones reales de coordinación, sino tan solo de colaboración intermunicipal mediante acuerdos, que no tenían fuerza ejecutiva. El principal logro de esta Comisión fue la atribución por parte del Gobierno central de las competencias municipales para formular y aprobar sus planes generales de ordenación urbana mediante un Real-Decreto en septiembre del 80. Así, la COPLACO permanecía como un organismo menor, con las funciones de una Comisión Provincial de Urbanismo, esto es, elaborar unas *'Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico'* de carácter indicativo a partir de los criterios y objetivos elaborados por los propios ayuntamientos, y que debía ser aprobado por dos tercios de los miembros del Pleno de la COPLACO. Las directrices aprobadas en 1981 eran excesivamente genéricas e imprecisas (DE TERÁN, 1999), dejando de hecho libertad a los propios municipios para realizar sus planes, sin coordinación alguna entre sí, pues el enfoque de «*compatibilización voluntaria intermunicipal solidaria*» dependía de la intención de los responsables municipales, sin que existiera una concepción de conjunto de toda el área metropolitana con objetivos y conceptos comunes. El planteamiento se basaba en: «*Con ello se rechaza la existencia de cualquier organismo de la Administración central que pueda arrogarse al establecimiento de lo que les conviene a los Ayuntamientos*»⁶.

Surgió así un denominado «urbanismo de izquierdas» caracterizado por la asunción de la situación de crisis económica, la ausencia de crecimiento de las áreas metropolitanas, y el localismo frente a los planteamientos generales de forma reduccionista. En el plano positivo, supuso la toma en consideración de «*lo concreto, el retorno a la ciudad y a los problemas próximos*» (DE TERÁN, 1999). En el plano político suponía una reivindicación de la identidad local, con agravio frente al Estado central incluido.

A partir de 1979 la Diputación Provincial de Madrid también pasó a estar gobernada por una mayoría de izquierdas, reflejo de la mayoría de socialistas y comunistas en los propios consistorios municipales. Además de continuar con las actividades de asistencia social desarrolladas hasta entonces, que eran cada vez más importantes dada la situación de crisis económica creciente, los nuevos dirigentes de la Diputación se dedicaron fundamentalmente a apoyar la acción del Consejo de Municipios Metropolitanos, y sus planteamientos localistas. Dado que estos nuevos dirigentes provinciales eran concejales de los nuevos ayuntamientos democráticos, sus planteamientos eran los mismos

⁶ Ayuntamiento de Madrid: «Criterios y objetivos para revisar el Plan General en el Municipio de Madrid», Madrid, 1981; en DE TERÁN, Fernando (1999); *Entre la Ciudad y el Territorio en la segunda mitad del siglo XX. Madrid: Ciudad-Región II*, Madrid. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

en ambas instituciones. La labor de la Diputación Provincial fue fundamentalmente de apoyo al Consejo de Municipios Metropolitano, editando las publicaciones del mismo, organizando jornadas para la elaboración de propuestas municipales de los «programas coordinados de actuaciones», que nunca llegaron a implantarse. En todo caso, la Diputación asumió más que nunca unos planteamientos municipalistas, en los que también aportó fondos para mejorar infraestructuras básicas de los municipios metropolitanos. En 1983 fue la institución que acudió a las reuniones para asignar proyectos de inversiones estatales del Fondo de Compensación Interterritorial, supliendo a un ente preautonómico inexistente en Madrid.

La Diputación Provincial de Madrid se convirtió, por requisito constitucional y por decisión de los responsables políticos nacionales, en la plataforma institucional sobre la que se creó la Comunidad de Madrid. A esta última le aportó las competencias provinciales, de carácter residual en la actual Comunidad Autónoma de Madrid, le aportó también el embrión administrativo de personal y patrimonio, y le aportó parte del personal político del primer gobierno autonómico, socialista⁷. En cualquier caso, la visión original de estos políticos era fundamentalmente localista.

El otro pilar sobre el que se creó la Comunidad de Madrid es la COPLACO. Este organismo intergubernamental dependiente del Estado central no tuvo una relevancia tan visible en el proceso de creación de la Comunidad, ya que su carácter sectorial, dedicado a las políticas territoriales, y su discutida posición en el entorno político de la época, no parecían darle un papel relevante de cara a una nueva comunidad autónoma. Sin embargo la COPLACO aportó a la Comunidad también su patrimonio, personal y competencias, e incluso le aportó algo más, que a la larga ha tenido una gran relevancia para la Comunidad, sus puntos de vista sobre la articulación del territorio madrileño. Estos puntos de vista supusieron conflictos con los ayuntamientos, que en muchos casos procedían de antes, pero que cobraron una relevancia institucional cuando los asumió una Comunidad Autónoma con la necesidad de institucionalizarse y ocupar el territorio para hacerse visible.

De hecho, la COPLACO, consciente de su debilidad institucional, encargó informes sobre las posibles opciones que existían para reformar el marco institucional del sistema metropolitano de Madrid (RIDRUEJO BRIEVA, 1978)⁸. El diagnóstico que planteaba la COPLACO, desde un enfoque urbanístico, era que el desarrollo y evolución del área metropolitana de Madrid no se había visto acompañado por una adaptación de las infraestructuras

⁷ Como César Cimadevilla, último Presidente de la Diputación y que se convirtió en el primer Consejero de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, aunque otros muchos procedían directamente de los gobiernos municipales.

⁸ La cita se corresponde con un informe interno de COPLACO de noviembre de 1978 presentado por el equipo del doctor arquitecto Juan RIDRUEJO BRIEVA: *Madrid y su gestión metropolitana. Opciones institucionales para el planeamiento y gestión del sistema urbano metropolitano*. Este extenso informe constaba originalmente de cuatro tomos de notable extensión todos ellos, por lo que se hicieron por lo menos dos resúmenes del mismo posteriormente. Aquí nos basamos en el original, que se halla en la Biblioteca del Palacio de Maudes, y que nunca ha sido publicado.

urbanas existentes debido, por un lado, a la dificultad de cambiar la ubicación de las actividades económicas y sociales. Por otro lado, también se debía a la falta de desarrollo de las instituciones encargadas del planeamiento y gestión del conjunto urbano metropolitano, lo que provocaba que la coordinación y programación de las actuaciones públicas fuera ineficaz. Esto provocaba una urbanización descontrolada, los desequilibrios funcionales, la escasez de equipamientos y servicios, y unos costes sociales desproporcionados e innecesarios. Además identificaron una próxima saturación de las infraestructuras para principios de la década de los 80 que abarcaba el alcantarillado, la depuración del agua, tratamiento de residuos sólidos, redes eléctricas, de gas, carreteras y ferrocarriles.

Pero el problema mayor fue que durante esos años de transición política no existió liderazgo institucional capaz de afrontar estos problemas, ni a nivel de capacidad de gestión, ni de coordinación de los diferentes órganos y organismos públicos. El informe interno detectaba la carencia de representación suficiente de los ayuntamientos del área metropolitana, lo que provocaba la falta de sensibilidad y conocimiento de la problemática local por parte de la COPLACO, así como la falta de reconocimiento de la capacidad técnica de la COPLACO por parte de los ayuntamientos metropolitanos. Cuando se intentó corregir esta situación era demasiado tarde.

Respecto a las funciones de coordinación, el informe constataba que, a pesar de que desde 1975 los planes especiales habían mejorado la acción conjunta de diferentes departamentos de la Administración central, esta se había limitado a grandes infraestructuras, como ampliar la red de metro, y no se había producido en las fases de gestión, ni tampoco con los gobiernos locales, con lo que permanecía una desconexión real entre los órganos de planeamiento y los de ejecución. Estos a su vez concedían licencias de obra fuera del planeamiento vigente que sobrepasaban las capacidades de las redes de abastecimiento y que carecían de reservas para equipamientos sociales, educativos o sanitarios, con un insuficiente transporte público y sin espacios libres. El impacto había llegado ya a partes de las provincias limítrofes en cuanto a los problemas de transporte, de asentamientos industriales, de medio ambiente, de recursos hidráulicos, etc.

El diagnóstico que hacía el informe respecto a la situación de la organización interna de COPLACO no era más favorable. El organismo metropolitano tenía dificultad para reaccionar ante situaciones de conflicto de intereses. El elemento político actuaba de manera formal, en plenos y comisiones, para decidir sobre propuestas ya elaboradas y cerradas, que son aprobadas o rechazadas, sin discutir, ni plantear objetivos estratégicos para el área metropolitana, además de que la presencia de los representantes municipales era muy escasa. Al desentenderse las distintas partes, estatales y locales, de las decisiones tomadas, las funciones se limitaban a «trámites de aprobación y policía urbanística» y esto aún tampoco lo ejercía plenamente por la falta de autoridad. Tampoco tenía la COPLACO participación de los ciudadanos o mecanismos para conocer sus prioridades. También constataba la notable limitación del área metropolitana en cuanto a su radio de acción geográfico, que

dejaba fuera a los tres municipios que más habían crecido aparte del de Madrid, esto es Móstoles, Fuenlabrada y Alcalá de Henares, que no son limítrofes con la capital y componen la segunda corona metropolitana, cuando sabían por sus estudios que el radio de influencia metropolitana de Madrid llegaba a las provincias limítrofes. También carecía de un mecanismo fiscal capaz de recaudar parte de las plusvalías producidas por el crecimiento urbano, con el fin de financiar las infraestructuras y equipamientos precisos para dicho desarrollo.

Algunas medidas que hemos detallado que tomó la COPLACO a partir de 1978, como la ampliación del ámbito de actuación a toda la provincia, el aumento de la representación municipal en los órganos de la COPLACO y la búsqueda de su imbricación en el proceso de planeamiento, la participación ciudadana en dicho proceso, y el intento de ejercer cierto liderazgo institucional respecto a la ordenación territorial, fueron consecuencia de este diagnóstico, aunque sin duda esos pequeños cambios no solucionaban la causa fundamental, el marco institucional. Este tipo de actuación inmediata, por la que se optó en principio, era la «opción mínima» propuesta en el informe. Pero el mismo informe planteaba también una «opción máxima», que implicaría la creación de un «Gobierno Metropolitano» al estilo anglosajón⁹, que abarcara más allá de la provincia (RIDUREJO BRIEVA, 1978). Entre ambas opciones, el informe propugnaba el cambio del marco institucional, pero más adaptadas al entorno español y abarcando como máximo la provincia de Madrid.

Ese nuevo marco institucional en cualquier caso debería resolver los problemas antes descritos, dotándole «*con una adecuada representación del elemento político, con unos mecanismos eficaces de representación política, y con unos elementos operativos de coordinación a todos los niveles de la gestión pública*» (RIDUREJO BRIEVA, 1978). Estos mecanismos de coordinación deben afectar a la toma de decisiones para garantizar la participación de los organismos competentes y «*la representación de los administrados*», para resolver los posibles conflictos de intereses. También deben afectar a la preparación de las propuestas para aunar las capacidades técnicas y lograr mayor integración sectorial, así como integrar los distintos puntos de vista previamente, vinculando a los organismos competentes. Además deben afectar a la ejecución de los planes y programas, para conseguir una implantación coordinada de las distintas fases y una eficacia en la asignación de recursos, que deberían ser asignados por el nuevo organismo metropolitano que se propone, disponiendo éste de una importante capacidad de gestión directa. Junto a la coordinación, otro requisito que

⁹ Nos referimos como estilo anglosajón al que está basado en la asociación de entes locales para crear un órgano metropolitano al que ceden parte de sus funciones respecto a determinadas competencias, como ha sucedido en el Reino Unido o en Estados Unidos, funcionando con autonomía financiera y de decisión, aunque los entes locales componentes conservan el control y están representados. En estos organismos metropolitanos las grandes ciudades suelen estar divididas en distritos submunicipales que son los que están representados en el órgano metropolitano, como sucedía con el «*Greater London Council*», ya que sino la gran ciudad ponderaría mucho. En algunos casos también participan en el órgano metropolitanos organismos centrales o de los Estados en el caso norteamericano.

debería cumplir era la capacidad de seguimiento y observación del conjunto metropolitano, evaluando la consecución de los objetivos.

El nuevo marco institucional metropolitano propuesto como vía intermedia debería estar adscrito al nivel administrativo inferior capaz de hacerse cargo de las competencias de ordenación territorial, incluido transporte, urbanismo, vivienda, patrimonio cultural, medio ambiente y recursos hidráulicos, tal y como ya sucedía en otros países desarrollados. Así, podría estar más cerca de los usuarios y tener una mayor información y sensibilidad hacia los problemas. La limitación a este acercamiento localista debía estar en las economías de escala y la necesaria visión del conjunto metropolitano como un sistema único. En definitiva, lo que el informe de la COPLACO proponía era que la administración más adecuada, dado el ámbito provincial de actuación, era la Diputación Provincial. Ésta debía tener las funciones de un nuevo organismo metropolitano, juntando sus competencias a las de COPLACO, con carácter ejecutivo y no solo de planeamiento. Esta opción, aunque no era una comunidad autónoma, ya que todavía no existía ninguna al no estar vigente la Constitución, definía los elementos básicos con los que comenzó la Comunidad de Madrid. No obstante, hay que tener en cuenta que en febrero de 1978 se había hecho público un borrador del texto constitucional, y que existían los denominados entes pre-autonómicos. Así, el informe planteaba que la provincia de Madrid podía ser rechazada por las provincias limítrofes a la hora de fundar una comunidad autónoma, lo que suponía bajo su punto de vista no una amenaza, sino una oportunidad para crear una comunidad autónoma madrileña: «*De cara a un posible aislamiento de Madrid frente a los entes autonómicos colindantes, la provincia parece ser también el ámbito adecuado para aspirar a la propia autonomía madrileña, con posibilidades de entendimiento y coordinación, al mismo nivel, con las regiones castellana y manchega*» (RIDRUEJO BRIEVA, 1978). En otras partes del informe se especificaba la vía para formar esa comunidad autónoma madrileña considerando el borrador de la Constitución, lo que posteriormente fue el artículo 144, por el que las Cortes autorizan la creación de una comunidad autónoma uniprovincial sin identidad histórica (MORELL OCAÑA, 1978)¹⁰. Es, por tanto, en el seno de la COPLACO, antes incluso de que se vote la Constitución actual, y desde un enfoque fundamentalmente de coordinación del planeamiento urbanístico, en el que se plasma por primera vez de manera explícita la opción de crear una Comunidad Autónoma de Madrid. Esta opción fue la que adoptó públicamente el Delegado del Gobierno en la COPLACO en los años de la transición, Elías Cruz (ECHEGANUSÍA, 1983), convirtiéndose en la opción de futuro para la COPLACO¹¹.

¹⁰ Este autor se encargó de la parte jurídica dentro del informe interno no publicado de la COPLACO, *Madrid y su gestión metropolitana. Opciones institucionales para el planeamiento y gestión del sistema, urbano metropolitano*, bajo la dirección de Ridruejo Brieva.

¹¹ Este autor también cita un antecedente de propuesta de comunidad autónoma provincial para Madrid en diciembre de 1977, efectuado por el Partido del Trabajo de España PTE, aunque todavía no estaba claro en aquella época el alcance de las comunidades autónomas y como se iban a articular.

Esta posibilidad, es una visión dentro de la solución intermedia, que es la que el informe recomienda en la práctica que se adopte. En este sentido hay que señalar que esta visión es del instrumento, no de los objetivos, ya que Ridruejo Brieva y su equipo, lo que pretendían era proponer soluciones a los problemas de COPLACO para ordenar el territorio de Madrid y su área metropolitana. En definitiva, plantea que los graves problemas de ordenación territorial de Madrid eran de carácter político e institucional, y que si el marco político e institucional cambiaba, se resolverán los problemas de ordenación territorial.

No obstante hay que señalar que el Ayuntamiento capitalino era la institución más fuerte del territorio madrileño en el período entre 1975 y 1983, teniendo en cuenta que el Estado central no tenía entre sus prioridades la situación institucional de Madrid y que ya se había iniciado el proceso de descentralización política. Frente a las propuestas de comunidad autonómica y otras alternativas metropolitanas, el Ayuntamiento de Madrid tenía a su favor una larga historia como institución, en la que había demostrado su adaptabilidad a los cambios del entorno, tenía una organización rodada que, a pesar de su complejidad, funcionaba de forma bastante unitaria, y había definido entre 1979 y 1983 unos intereses municipales propios y diferentes de otras instituciones que permitían identificarse a los ciudadanos y con coherencia interna al menos en el plano administrativo. Sin embargo, no tenía totalmente definidos los límites de la institución respecto al exterior en el nuevo régimen democrático.

III. LAS OPCIONES INSTITUCIONALES DE MADRID Y SU PROVINCIA

Además de la posibilidad de crear una comunidad autónoma, surgieron otras posibilidades de organización institucional del territorio provincial madrileño. La principal alternativa era crear un distrito federal, la cual tenía a su vez dos versiones territoriales diferentes.

La solución del distrito federal planteaba, sin embargo, varios problemas en cualquiera de sus versiones. Suponía para empezar el reconocimiento explícito de que el Estado autonómico es federal, y aunque se le cambiara el nombre, el parecido con el modelo federal estadounidense sería demasiado claro. Por otro lado, fue directamente el término distrito federal con el que se refirió el Ministro Tomás del Quadra en 1983 a la posibilidad desechada en 1981, porque hubiera quedado como sometida únicamente a la legislación de las Cortes, y con los ayuntamientos y, en su caso, la Diputación como únicos garantes de sus intereses, lo que hubiera sido disfuncional para Madrid al quedar sin los instrumentos de las comunidades autónomas¹². También para

¹² Entrevista a Tomás de la Quadra realizada por Javier ECHENAGUSIA en *Alfoz*, núm. 1, marzo-abril, 1983. El entonces Ministro de Administración Territorial había participado en la elaboración de la LOAPA a través de su pertenencia al *Comité de Expertos* que presidió Eduardo García de Enterría en la primavera de 1981.

el Estado era disfuncional, pues: «...una vez que se produce la generalización del proceso autonómico y se deja a las comunidades que accedan si quieren a la autonomía, el problema es que los restos que pueden ir quedando encajan mal. Porque el Estado no puede tener una doble cara, para unos seguir siendo el Estado unitario y centralista y para otros un Estado de las Autonomías.» Debido a estos problemas, se decantaron los responsables políticos nacionales por crear una comunidad autónoma que no fuera simplemente una administración local y que tuviera capacidad legislativa, a pesar de que también era consciente de que podía suponer conflictos políticos y de ordenación territorial con el Estado central y con el Ayuntamiento de Madrid.

Como comentábamos, la solución del distrito federal se podía plantear de dos maneras, una que abarcara solo al municipio de Madrid y que dejara al resto de la provincia integrado en Castilla-La Mancha y otra que abarcara el conjunto de la provincia, manteniendo la Diputación y los ayuntamientos sus competencias locales (FERNÁNDEZ, 1983). También en el primer caso el Ayuntamiento de Madrid mantendría sus competencias. En ambos casos las competencias autonómicas las ejercería directamente el Estado central, cabe suponer que las ejecutivas a través de un organismo autónomo o especial para Madrid y las legislativas a través de las Cortes Generales. También se llegó a plantear una tercera versión intermedia, la de convertir al área metropolitana en Distrito Federal (BARRENECHEA, 1983), aunque esta opción hubiera contado con la oposición de los ayuntamientos metropolitanos afectados, después de la experiencia de la COPLACO. En cualquier caso hubiera sido un agravio comparativo para la población incluida dentro de esta fórmula del distrito federal respecto al resto de España. La opción del distrito federal fue defendida por Ramón Tamames, quien fue entre 1979 y 1982 Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Madrid, máximo representante del PCE en el Consistorio madrileño, y diputado nacional¹³.

De la primera de las versiones anteriores del distrito federal se podía inferir fácilmente una opción inversa, la ciudad-estado, sin duda la que hubiera sido mejor vista por los responsables del Ayuntamiento de Madrid: convertir a la villa en una ciudad autónoma, como podía ser el modelo de Viena en aquellos momentos, e integrar el resto de la provincia en el territorio de Castilla-La Mancha. Esta solución, sin embargo, apenas tuvo respaldo, pues planteaba numerosos inconvenientes. Al no ser ni provincia, ni isla, la autonomía de una ciudad debe hacerse por la vía del artículo 144.b: «*Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional...b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial*», lo que hubiera planteado un probable conflicto a nivel nacional con los ayuntamientos de otras grandes ciudades españolas. Por otro lado, el grado de expansión de la centralidad de la ciudad era tal que los esfuerzos de cooperación y colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid

¹³ También fue quien redactó en su día la solicitud de inclusión de la provincia de Madrid en Castilla-La Mancha.

y la comunidad autónoma en la que se integrara el área metropolitana hubieran de ser inmensos o estarían en constantes conflictos. A Castilla La-Mancha esta solución no le hubiera interesado y tampoco a los ayuntamientos metropolitanos.

Una derivación de esta última opción hubiera podido ser la creación de una comunidad autónoma con el área metropolitana, quedando la villa de Madrid como ciudad autónoma, pero no despejaba los celos de otras grandes ciudades.

En cualquier caso, desde 1979-80 la propia COPLACO trabajaba con una concepción provincial del área metropolitana, y en este sentido la opción de crear una Comunidad Autónoma de Madrid cumplía con tales requisitos. Parece pues que la opción que finalmente se tomó era la más conveniente en la lógica que se desarrollaba en la Diputación y en la COPLACO, al ser la que menos rechazo e inconvenientes causaba. También hay que tener en cuenta que era la propugnada por la COPLACO, esto es, la que en realidad parecían preferir los técnicos y los responsables políticos de la organización que hubiera que tenido que servir de base para un hipotético distrito federal. Por otro lado, era la que mejor cuadraba con el diseño que se estaba dando del Estado autonómico. Desde que se promulgó la Constitución, la opción autonómica se fue decantando poco a poco, y cuando llegó no tenía grandes resistencias o rechazos por los responsables políticos o por la población, más allá de los sectores que se oponían a las autonomías en su conjunto como forma de organización territorial del Estado.

IV. LOS PASOS DE LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD

En la segunda reunión de los parlamentarios nacionales y diputados provinciales de Castilla-La Mancha, celebrada en julio de 1978, en la que se proponía al Gobierno de la Nación un Real Decreto-ley que regulara el funcionamiento del ente pre-autonómico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se excluyó de la convocatoria a los representantes madrileños, apartando así a la provincia de Madrid como componente de la nueva institución. El rechazo era tanto más grave por cuanto los representantes provinciales madrileños y los parlamentarios elegidos por Madrid, incluyendo a los principales líderes políticos nacionales como Adolfo Suárez, Felipe González, Santiago Carrillo y Manuel Fraga, reunidos en Asamblea en la primavera de 1978, habían acordado unánimemente solicitar su inclusión en la futura Castilla-La Mancha (ECHEGANUSIA, 1983b). Aunque la posibilidad de integrar a la provincia madrileña posteriormente en comunidad autónoma castellano-manchega permaneció como opción, en realidad era cada vez menos viable, dada la oposición de los diputados provinciales, senadores y diputados del Congreso elegidos por las 5 provincias castellano-manchegas.

Al no haber un proyecto autonómico definido por parte de los responsables políticos elegidos por Madrid entre 1978 y 1979, estos no solicitaron la creación de un ente pre-autonómico como el castellano-manchego, coinci-

diendo en este aspecto con otras comunidades uniprovinciales como La Rioja o Cantabria.

Fue en diciembre de 1980 cuando la UCD y el PSOE alcanzaron un acuerdo para cerrar el mapa autonómico y a consecuencia del mismo decidieron que la provincia de Madrid tendría su propia comunidad autónoma (ECHENAGUSIA, 1983b). El proceso de aplicación de estos acuerdos tomaba dos rutas. Una, la elaboración de la LOAPA para definir los límites competenciales y las relaciones intergubernamentales que las principales fuerzas políticas de ámbito nacional pretendían. La otra, la de transmitir a las secciones provinciales de ambos grupos políticos la decisión, con el objetivo de que tomaran las iniciativas constitucionales que faltaran para la creación de las respectivas comunidades autónomas. Pero, la situación política nacional retrasó este último proceso, primero por la crisis interna de la UCD y la posterior dimisión del presidente Adolfo Suárez, y segundo por el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.

Finalmente, la Diputación Provincial de Madrid se encargó de ejercer formalmente la iniciativa que la Constitución le otorgaba en el artículo 143. Sus miembros se reunieron en el castillo de Manzanares el Real el 25 de junio de 1981, junto a los diputados y senadores elegidos por la circunscripción de Madrid en el Congreso y al Senado. Esta primera reunión se produjo para pedir a las Cortes Generales que autorizara la constitución en Comunidad Autónoma de la provincia de Madrid¹⁴. A pesar de no reunir los requisitos de «*entidad regional histórica*» del artículo 143.1 CE, se hizo la solicitud alegando motivos de interés nacional, de acuerdo con el artículo 144.a) CE. Las Cortes accedieron a la petición a través de la Ley Orgánica 6/1982. Previamente, en diciembre de 1981, los municipios de la provincia se habían manifestado a favor de la autonomía cumpliendo el requisito del artículo 143.2 C. E. En este sentido los principales partidos actuaron como correas de transmisión, presionando a sus secciones municipales, como en los casos de ciertos alcaldes de la UCD no muy convencidos¹⁵.

La Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, fue aprobada como Proposición de Ley por amplia mayoría¹⁶ y en lectura única el 12 de mayo de 1982, tras haber sido presentada por los cuatro grupos políticos con representación en la circunscripción de Madrid. Su simplicidad era máxima y constaba de un breve preámbulo y 3 cortos artículos¹⁷. En el articulado, sin embargo, no se

¹⁴ La composición de esta Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales, reunida en el castillo de Manzanares en junio del 81 era: de UCD, dos senadores, diez diputados al Congreso y veintitrés diputados provinciales; del PSOE, dos senadores, doce diputados al Congreso y dieciocho diputados provinciales; del PCE, tres diputados al Congreso y nueve diputados provinciales; de CD, cuatro diputados provinciales; y en el Grupo Mixto estaban tres diputados al Congreso y un diputado provincial independiente.

¹⁵ Los alcaldes centristas fueron reunidos y «llamados al orden» por parte de Rodolfo Martín Villa (ECHENAGUSIA, 1983b).

¹⁶ De 278 votos emitidos, hubo solo 2 abstenciones y 4 en contra.

¹⁷ La Ley Orgánica 6/1982 de 7 de julio afirmaba: «El 26 de junio de 1981 tuvo entrada en las Cortes Generales el acuerdo de la Excelentísima Diputación Provincial de Madrid por la que se iniciaba el proceso autonómico de su provincia.

aclaraba cual era el interés nacional que satisfacía el Estado al crear la Comunidad de Madrid. Algo más en éste sentido nos indicaba el preámbulo, que señalaba la cantidad de población respecto al conjunto nacional, el desarrollo urbano, el ser núcleo de servicios, centro de comunicaciones y las peculiaridades de la capitalidad, que exigiría una Ley específica para su tratamiento. Razones y motivos que no queda claro si se refieren a la ciudad o al área metropolitana, que también pasan por alto la existencia de la COPLACO y la Diputación y que, al final, basan la necesidad de la autonomía madrileña en la centralidad socioeconómica y en la capitalidad. En ninguna parte se alude a la necesidad de acercar la prestación de los servicios de la Administración General del Estado a los ciudadanos. Los argumentos esgrimidos en la Ley Orgánica 6/1982 fueron recogidos posteriormente en el artículo 1.1 del Estatuto de Autonomía, texto en el que se separa el interés nacional de las *«peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas.»*

El proceso seguido después fue el convencional de todas las comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 143. La ausencia de ente pre-autonómico fue suplida por la Diputación Provincial de Madrid, especialmente a medida que se iba acercando el momento final, cuando fue absorbida por la nueva Comunidad Autónoma. Este momento se produjo con la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que estuvo en vigor de manera provisional entre febrero y junio de 1983, cuando se reunió la primera Asamblea de Madrid elegida por sufragio universal. Entre la primera reunión de la Asamblea provisional celebrada

A su vez, la Constitución, en su artículo 144, dispone que las Cortes Generales, por motivos de interés nacional, pueden, según el inciso a), «autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143». Por su parte, el artículo 143 en su apartado 1 preceptúa que las provincias solo podrán acceder a su autogobierno de forma individual y constituirse en comunidad autónoma cuando puedan acreditar la entidad regional histórica propia, requisito éste que debe acreditarse por las Cortes Generales.

Madrid, provincia en la que se encuentra la capital de España y sede de las Instituciones democráticas del Estado y del Gobierno de la nación, cuenta con una población cercana al 12 por 100 del total de la nación española. Si a esto se añade la importancia de su desarrollo urbano, la circunstancia de contar con un núcleo importantísimo de servicios y actividades de todo tipo y el que por su situación resulta ser un centro de comunicaciones de primerísimo orden, se justifica plenamente que esta provincia, utilizando los medios que la Constitución y disposiciones complementarias ponen a su alcance, pueda constituirse en Comunidad Autónoma.

Al mismo tiempo, convergen en la autonomía de la provincia de Madrid unas peculiaridades propias, derivadas del hecho ya reseñado de albergar en ella la capital de la nación española y de sus instituciones, circunstancia ésta que exigirá en el futuro el tratamiento legal adecuado para dar respuesta al especial estatus que concurre en la villa de Madrid.

Por todo ello resulta manifiesta la existencia de los motivos de interés nacional que justifican la elaboración por las Cortes Generales de una Ley Orgánica a tenor de lo establecido en el artículo 144 de la Constitución, toda vez que no se dan en la provincia de Madrid las condiciones necesarias para su individualización como entidad regional histórica para culminar el proceso autonómico iniciado por su Corporación municipal.

TEXTO ARTICULADO

Artículo 1.º Se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma.

Artículo 2.º El proceso autonómico iniciado por la Diputación Provincial al amparo de lo previsto en el artículo 143 de la Constitución, se tramitará en la forma establecida por el artículo 146 de la misma y disposiciones concordantes.

Artículo 3.º La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

en Manzanares y la autorización de las Cortes en julio del 82, transcurrió apenas un año. En ese período la Diputación Provincial adaptó sus estructuras orgánicas, sus presupuestos y su funcionamiento a las de una Comunidad Autónoma, bajo el régimen jurídico del Estado central, en vez del utilizado hasta entonces de régimen local¹⁸.

La Asamblea provisional de parlamentarios y diputados provinciales se volvió a reunir el 14 de junio de 1982 para elaborar el proyecto de Estatuto¹⁹. El anteproyecto del Estatuto se elaboró en una tarde, la del 16 de junio de 1982, con una plantilla²⁰, y el proyecto fue aprobado en el Pleno de la Asamblea diez días después²¹. El texto fue remitido a las Cortes Generales, que a su vez lo enmendaron y aprobaron en febrero de 1983, tras el cambio de legislatura por la disolución anticipada de la anterior y la victoria electoral socialista de octubre de 1982, siendo el penúltimo de los estatutos de autonomía.

La Asamblea de Madrid, ya elegida directamente por el sufragio directo de los madrileños bajo el nuevo marco autonómico el 8 de mayo de 1983, se constituyó al mes siguiente. Tan corto proceso se produjo primero por el consenso básico que existía entre todas las fuerzas políticas con representación en la provincia de Madrid, que era más bien negativo, esto es, de ausencia de rechazo, en realidad nadie estaba en desacuerdo. Segundo, al ser la última comunidad en la carrera, ya tenía el ejemplo de las anteriores y podía evitar errores o escollos, como en el caso de la elaboración meteórica del proyecto de Estatuto. Tercero, que el proceso en buena medida pasó desapercibido para la sociedad, «...entre la ignorancia y la indiferencia» (ECHENAGUSIA, 1983b), que estaba más preocupada por los temas de la política nacional. No hubo, por tanto ninguna reflexión ni debate a nivel social ni a nivel de los dirigentes políticos, y los comentarios que se produjeron en los medios de comunicación fueron más bien contrarios para la creación de una autonomía uniprovincial²².

No obstante, existía un consenso político que provenía de la UCD y el PSOE, por los acuerdos autonómicos y posteriormente concretados en el proyecto de Estatuto, como hemos dicho anteriormente. El PCE compartió los pactos con el PSOE para gobernar en los ayuntamientos y en la Diputación Provincial de Madrid hasta 1983, y estaba a favor del proceso autonómico, por lo que se dejó llevar en el proceso de creación de la Comunidad de Madrid, aportando sus enmiendas, aunque no consiguió reducir el umbral

¹⁸ Esta información nos la facilitó el propio JAVIER LEDESMA en una entrevista semi-estructurada para la realización de una tesis doctoral.

¹⁹ Artículo 146. *El proyecto de Estatuto será elaborado por una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.*

²⁰ En palabras de D. JOAQUÍN LEGUINA, en el transcurso de una entrevista semi-estructurada realizada para una tesis doctoral: LÓPEZ SÁNCHEZ, ELISEO, «El proceso de institucionalización de la Comunidad de Madrid: ¿un conflicto político-territorial (1983-1999)?»; tesis defendida en junio de 2005 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED.

²¹ Parece que en realidad el proyecto ya estaba redactado, y en el mismo habían participado las direcciones centrales del PSOE y del Gobierno de UCD de entonces (ECHENAGUSIA, 1983b).

²² De nuevo este comentario está recogido de las palabras de D. JAVIER LEDESMA.

electoral del 5% al 3%. Hay que recordar que entonces comenzaba a tener graves crisis internas. Tampoco había una oposición frontal a la solución autonómica por parte de AP/CD. Este último grupo fue el que introdujo el tema de la capitalidad en el Estatuto, por ejemplo. No consiguió, sin embargo, que se considerara en el texto estatutario el reconocimiento de las comarcas. Pese a estas pequeñas discrepancias, la aprobación del proyecto primero, y el Estatuto después, fue unánime (ECHENAGUSIA, 1983b).

También podemos señalar que no existió oposición de los sindicatos a la creación de la Comunidad de Madrid, aunque tampoco se pronunciaron a favor, a pesar de que las asociaciones de empresarios sí lo hicieron. Tanto la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, como la Confederación Empresarial Independiente de Madrid (CEIM), apoyaron la creación de la Comunidad Autónoma. Esta última llegó a constituir en su seno, en 1981, una Comisión de Asuntos Autonómicos que ultimó sus trabajos con la elevación de unas sugerencias al proyecto de estatutos de autonomía de la Comunidad de Madrid. Sin duda, el que la CEIM tuviera un ámbito territorial ya adaptado a la provincia de Madrid y una estructura interna más simple que los sindicatos, les facilitó participar en el proceso constitutivo de la Comunidad de Madrid y adaptarse fácilmente a la misma una vez creada. Los grandes sindicatos mayoritarios, con una estructura basada en los sectores laborales, no participaron en dicho proceso, y adaptaron su estructura territorial a la Comunidad de Madrid una vez ya constituida ésta.

V. PECULIARIDADES DE LA AUTONOMÍA MADRILEÑA

Madrid nació, como vemos, con ciertas peculiaridades en cuanto a sus herencias organizativas y su proceso de gestación. Además, tenía otras características especiales o diferentes, que en principio justificaban la necesidad de crear una comunidad autónoma.

Primero, el hecho de la uniprovincialidad, que tiene efectos en la forma de entender la autonomía. El principal es un mayor localismo, ya que la Comunidad autónoma asume el rol de las Diputaciones en cuanto ayuda financiera, prestación y coordinación de servicios a los ayuntamientos que no puedan hacerlo por sí mismos. Esta no es una característica exclusiva de Madrid, ya que la condición de comunidad autónoma uniprovincial la tienen también Navarra, Cantabria, La Rioja y Murcia²³. alguna de estas comunidades han zonificado o comercializado la superficie de su comunidad, por ejemplo creando circunscripciones electorales como Murcia o Asturias, sin embargo son comunidades con un componente más local que otras comunidades pluriprovinciales, sobre todo, en aquellas en las que las instituciones provinciales sí tienen un importante arraigo social, como en las dos Castillas o Andalucía.

²³ En el caso de las Islas Baleares, los Consejos insulares hacen de institución local intermedia entre la comunidad autónoma y los ayuntamientos.

Segundo, la presencia de una gran ciudad, con más de dos tercios de la población total de la Comunidad en aquel momento, hace que el peso de la misma sea desproporcionado y todas las políticas públicas tengan que tener en cuenta este hecho. Sin embargo, esto no provoca una gran tensión entre la capital y la zona metropolitana, que no presiona de forma unitaria frente al centro, sino que prefieren presionar a la administración autonómica por zonas geográficas, como zona sur, corredor del Henares, corredor noroeste, Sierra Norte, etc., o individualmente cada ayuntamiento. Esto es debido a que las realidades sociales de las diferentes zonas de la periferia madrileña no son homogéneas y tienen diferentes intereses, aunque sí son agrupables por estas zonas geográficas. No hay ninguna comunidad autónoma tan urbanizada, ni tampoco en la que un solo municipio tenga un peso específico tan elevado respecto al conjunto. En el caso de las otras comunidades uniprovinciales, la comunidad autónoma es en muchos casos árbitro entre la rivalidad de las ciudades principales, en la que suele estar involucrada la propia capital de la comunidad, como son ejemplo la rivalidad entre Gijón y Oviedo, o entre Murcia y Cartagena. Esta rivalidad lo que hace es mostrar la existencia de una pluricentralidad en ese territorio, de carácter competitivo, entre las ciudades principales de la comunidad. En La Rioja su capital si tiene casi la mitad de la población total de la comunidad autónoma, unido a que ningún otro municipio riojano supera los 20.000 habitantes, pero en su ámbito geográfico Logroño ejerce una centralidad media, compartida en los planos económico y cultural con ciudades cercanas de mayor tamaño, como Vitoria, Pamplona, e incluso Bilbao.

Tercero, que dicha ciudad sea la capital de la nación, con lo que coinciden en el mismo territorio las sedes de las tres administraciones institucionales. Esta característica desde luego sí que es exclusiva. Como hemos visto, esta circunstancia ya fue contemplada en la Ley Orgánica 6/82, de una manera poco definida, y de forma más concreta en el Estatuto, a propuesta de los representantes de AP/CD, en forma de «Ley de Capitalidad».

Cuarto, la falta de antecedentes históricos como región política, que también es un hecho exclusivo, y que tiene también consecuencias en la configuración de la Comunidad de Madrid, aparte de que haya provocado un «permiso especial» de las Cortes Generales, plantea otro tipo de cuestiones. A falta de este requisito constitucional, la Comunidad de Madrid necesita justificarse como una administración cercana a los ciudadanos, por una prestación de servicios más eficaz y también para intentar desvincular la idea de centralismo con la provincia de Madrid. De cara a la sociedad madrileña, tiene la paradoja de tener que percibir a una institución políticamente descentralizada en pleno centro político.

Una quinta peculiaridad propia de la Comunidad de Madrid es un aspecto ya comentado, las herencias organizacionales. Como ya hemos indicado, las organizaciones que acaban sirviendo de base a la Comunidad le han dado su primera definición de intereses y sus primeras estructuras y funciones. Las otras comunidades uniprovinciales también han absorbido sus organizaciones provinciales previas, dándoles un carácter localista que hemos

señalado, pero en Madrid estaba además la COPLACO, que ha sido trascendente para establecer los intereses de la Comunidad de Madrid y de su proyecto de región, que ha tenido en su origen una visión urbanística. Estos intereses se van a reflejar en la forma de asumir las competencias por parte de la Comunidad de Madrid, aunque el proceso de traspaso competencial ha estado marcado por el Estado central y por los diferentes acuerdos autonómicos que en su ámbito han firmado los respectivos gobiernos con el correspondiente principal partido de la oposición. Esos acuerdos, de carácter uniformador, han marcado un ritmo de transferencia definido al margen de los intereses concretos de la Comunidad de Madrid, y de cualquier comunidad de vía lenta singularmente, excepto en algunos casos puntuales y concretos que no tenían equivalente en otras comunidades, como el traspaso del Canal de Isabel II.

Todas estas peculiaridades han marcado y marcan a la Comunidad de Madrid en su desarrollo institucional. La forma en la que se creó, por iniciativa del Estado central, respondiendo a un interés nacional, ha sido la decisión inicial que ha marcado la personalidad de la Comunidad de Madrid, como veremos al tratar la posición de la Comunidad de Madrid en el conjunto del Estado autonómico. Esta decisión ha generado importantes retornos incrementales (PIERSON, 2000), porque una vez establecida la institución política, esta continúa, aunque no esté institucionalizada suficientemente, debido a que es también costoso abolirla, y sigue la senda del Estado autonómico, según la iniciativa del Estado central. Una vez creada la institución, ésta va a seguir las dinámicas propias de una institución de estas características: la búsqueda de su propia identidad regional política; la demanda creciente de más competencias y financiación, aunque no sean atendidas; y la competición con otras comunidades autónomas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARRENECHEA, EDUARDO: «El “Planetario” madrileño», en *Alfôz*, núm. 1, marzo-abril, 1983, Madrid.
- DE TERÁN, FERNANDO: *Entre la Ciudad y el Territorio en la segunda mitad del siglo XX. Madrid: Ciudad-Región II*, Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 1999, Madrid.
- DÍAZ LÓPEZ, CÉSAR: «Centre Periphery Structures in Spain: From Historical Conflict to Territorial Consociational Accommodation», en Mény, Yves, y Wright, Vincent, *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, George Allen & Unwin, 1985, Londres.
- ECHENAGUSIA, JAVIER: «Entrevista a Tomás de la Quadra Salcedo», en *Alfôz*, núm. 1, marzo-abril, 1983a, Madrid.
- ECHENAGUSIA, JAVIER (1983b): «Crónica de un proceso sin historia» en *Alfôz*, núm. 1, marzo-abril, 1983b, Madrid.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN: «Un futuro que comienza» en *Alfóz*, núm. 1, marzo-abril, 1983, Madrid.
- MORELL OCAÑA: Informe Jurídico, en: Ridruejo Brieva, Juan A. (dir.), *et alt.*, *Madrid y su gestión metropolitana. Opciones institucionales para el planeamiento y gestión del sistema urbano metropolitano* (4 volúmenes), COPLACO (Informe interno no publicado), 1978.
- PIERSON, PAUL, «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», en *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, 2000, pp. 251-267.
- RIDRUEJO BRIEVA, JUAN A. (dir.) *et alt.*: *Madrid y su gestión metropolitana. Opciones institucionales para el planeamiento y gestión del sistema urbano metropolitano* (4 volúmenes), COPLACO (Informe interno no publicado), 1978.

La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. OPORTUNIDAD DE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL.—III. CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA.—3.1. Sistema electoral.—3.2. Circunscripción electoral.—3.3. Distribución de escaños por circunscripciones (magnitud).—3.4. Barrera electoral.—3.5. Asignación de escaños o fórmula de recuento.—3.5.1. Circunscripciones uninominales.—3.5.2. Lista electoral.—3.6. Cuestiones ajenas, pero anexas.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN

El 24 de febrero de 2014, el President de la Generalitat Valenciana asumió varios compromisos de reforma institucional, entre los que destacó una modificación del sistema electoral. Ésta consistiría en la elección directa de una tercera parte de los Diputados en Les Corts por un sistema mayoritario en las comarcas, mientras que los dos tercios restantes se elegirían en base al sistema tradicional. Dicha propuesta querría acercar a los ciudadanos valencianos a su sistema institucional, profundizando en medidas de rendición de cuentas y transparencia, respetando los principios de proporcionalidad y representatividad territorial. Este trabajo pretende anticipar las vías a través de las cuales podría vehicularse esta propuesta, dentro de los límites constitucionales, e identificar qué modificaciones normativas deberían operarse para poder implementarse.

PALABRAS CLAVE: Sistema electoral mixto, sistema proporcional personalizado, circunscripción comarcal, ley electoral.

I. INTRODUCCIÓN

Durante una conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI, el 24 de febrero de 2014, el Presidente de la *Generalitat Valenciana*, Albert Fabra, asu-

★ Profesor lector. Universitat de Barcelona.

mió varios compromisos de reforma. Entre ellos, destacó la propuesta de modificar la Ley Electoral valenciana para que los ciudadanos pudieran elegir de manera directa a una parte de los miembros de *Les Corts*. Dicha propuesta venía motivada, entre otras razones, por un intento de conseguir una mayor proximidad entre los ciudadanos y sus representantes. En palabras del Presidente «que cualquier persona pueda conseguir representación directa en las Cortes, y que ese diputado se haga responsable de la gestión de los problemas que preocupan y afectan a sus vecinos»¹. De esta manera, además de acercar a los ciudadanos valencianos a su sistema institucional, se busca profundizar en medidas de rendición de cuentas y transparencia, en la línea de los manifiestos regeneracionistas que abundaron en España en esas fechas². Es decir, se busca un incremento de la participación cualitativa ciudadana en los asuntos públicos.

La iniciativa presentada supondría una profunda reforma en el sistema electoral valenciano y, sin duda, representa un ambicioso objetivo. Este trabajo se centrará en la medida sugerida y tratará de valorar su viabilidad. Dicha propuesta, se concreta en promover la elección directa de una tercera parte de los Diputados en *Les Corts* por un sistema mayoritario en las comarcas, mientras que los dos tercios restantes se elegirían en base al sistema tradicional, eliminando la barrera electoral. Todo ello en el escenario de una reducción del tamaño de la Cámara, ya que la propuesta realizada en este momento debe integrarse con una iniciativa del Consell de Govern de la Comunidad Valenciana de reforma del Estatuto de Autonomía de 2013. La iniciativa de 2013, justificada en la reducción del déficit público, pretende reducir el número de escaños de 99 a 79 y rebajar de 20 a 15 el número mínimo de parlamentarios elegibles por circunscripción.

Este trabajo ha de considerar igualmente la condición teleológica de propugnar un incremento cualitativo en la participación, mencionado por el Presidente de la Comunidad Valenciana. Es decir:

- una representación directa de los ciudadanos,
- un incremento en la responsabilidad de los diputados frente a los vecinos y
- mayor representatividad territorial.

Por último, y dentro de las consideraciones previas, este estudio partirá de la necesidad de respetar, en todo caso, la Constitución española vigente que en su artículo 152.1 establece como principios que deben respetar las elecciones a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas los de

¹ Extraído de la noticia publicada en El País, consultado el 14 de octubre de 2014, http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/02/24/valencia/1393265575_539121.html.

² A lo largo de 2013, España sufrió una fiebre de manifiestos regeneracionistas. Dos de los que más apoyos recogieron eran los promovidos por el Foro + democracia —<http://foromasdemocracia.com/> (Consultada el 15 de septiembre de 2014)— y por la plataforma «Por una ley de partidos» (<https://www.change.org/p/el-congreso-de-los-diputados-queremos-pedir-una-nueva-ley-de-partidos-pol%C3%ADticos> (Consultada el 15 de septiembre de 2014)).

sufragio universal, proporcionalidad y representación del territorio. A pesar de que la vinculación de la Comunidad Valenciana a dicho precepto podría ser discutible, pues no se constituyó como Comunidad Autónoma a través de la vía establecida en el artículo 151 CE, sino del artículo 143 CE, se asumen como vinculantes dichos principios y marcarán los límites del trabajo. Así, se asume la doctrina vertida por el Tribunal Constitucional en su STC 225/1998, de 25 de noviembre, que afirma en su fundamento jurídico sexto que pese a no ser Canarias una Comunidad Autónoma que se constituyó por el procedimiento del artículo 151.1 CE, al haber optado su Estatuto de Autonomía por una Asamblea legislativa y al apreciarse una progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE, el artículo 152.1 CE puede ser utilizado como canon de constitucionalidad de las normas electorales que establezca el mencionado Parlamento autonómico³.

En vista de las consideraciones previas, puede acotarse el marco normativo de referencia al artículo 152.1 CE, que hace referencia a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y a los artículos 23 y 24 del Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, en redacción dada en 17 de julio de 2010). El Estatuto de Autonomía establece que el tamaño de la Cámara será, al menos, de 99 diputados, elegidos «atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización». El artículo 24 marca la circunscripción —provincial— y la magnitud mínima (20 diputados). Por último, la Ley Electoral valenciana, Ley 1/1987, de 31 de marzo, también es de aplicación y, más concretamente, su exposición de motivos y artículos 10 a 12, que hacen referencia al sistema electoral, los artículos 26 y 27, que versan sobre la presentación de candidaturas y el artículo 34, sobre papeletas electorales.

II. OPORTUNIDAD DE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

Una reforma del sistema electoral tiende a producirse cuando se da una de las dos condiciones que se señalan a continuación o las dos al mismo tiempo⁴:

- 1) Que el sistema electoral sea incapaz de proporcionar los resultados que se esperan a la hora de conectar la voluntad del pueblo y la formación de Gobierno, es decir, se produce un fallo del sistema que no es capaz

³ No obstante, este punto de la Sentencia cuenta con un voto particular de P. CRUZ VILLALÓN en que considera que las razones aportadas por el Tribunal Constitucional para llegar a su conclusión no son convincentes, pues conlleva saltarse la literalidad de la Constitución que limita el ámbito de aplicación del artículo 152.1 a los «Estatutos aprobados por el procedimiento» del artículo 151 CE.

⁴ A. BLAIS, por su parte, considera que la aparición de nuevos actores en la competición electoral supondría una reforma electoral, para conseguir una mayor apertura o proporcionalidad del sistema. A. BLAIS, «Introduction», en Andre Blais (ed.), *To keep or to change First past the post?*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

de trasladar a la conformación de la Cámara correctamente lo expresado por los ciudadanos en las urnas⁵;

- 2) Que la coalición gobernante piense que le irá mejor con el nuevo sistema, bien porque ganará más escaños o perderá menos de los que pensaba, o que ganará popularidad al proponerla⁶.

Al mismo tiempo, desde el Consejo de Europa —*Code of good practice in electoral matters*, de 9 de octubre de 2002— se observan como «buenas prácticas» en materia electoral no reformar el sistema electoral un año antes de las elecciones y que la reforma del sistema electoral obtenga un gran respaldo en sede parlamentaria. En ambos casos el objetivo que se persigue es asegurar la estabilidad y la credibilidad del proceso electoral, lo que resulta vital para consolidar la democracia. Un cambio de la ley electoral justo antes de las elecciones puede ser percibido —advierte la Comisión de Venecia— como un intento de manipulación o simplemente motivado por los intereses del partido en el gobierno⁷.

En consecuencia, a la hora de plantear la reforma electoral debería partirse de la identificación de las deficiencias técnicas del sistema electoral actual y conectarlas con las demandas de la población, de manera que la propuesta que realice la coalición gobernante aleje lo más posible la sospecha de intento de manipulación del sistema aprovechando mayorías coyunturales y gane la legitimidad del apoyo del mayor número de fuerzas políticas posibles. En el presente caso, como hemos visto, el objetivo de mejorar la relación representativa entre parlamentarios y electores es consistente con las demandas de la sociedad civil, que también demandaba un incremento de la proporcionalidad de los distintos sistemas electorales del Estado.

Por otra parte, a la hora de valorar la viabilidad de una reforma electoral y en vistas a obtener el apoyo de otras fuerzas del arco parlamentario⁸, ha de tenerse en consideración la influencia de ésta sobre los resultados electorales (tanto directos como indirectos) y en el sistema de partidos. Si se percibe que la propuesta beneficia únicamente a una fuerza electoral, será difícil conseguir el respaldo mayoritario de la Cámara que deba aprobar la reforma, la cual sería, por otra parte, completamente desaconsejable, en aras de la estabilidad, si el principal partido de la oposición anuncia su intención de reformarla tan pronto llegue al gobierno. Sobre el sistema de partidos, hay acuerdo doctrinal en que no existen reglas generales que puedan tomarse en consideración, por lo que la influencia de la reforma electoral sobre el sistema de partidos no podrá valorarse.

En este caso, la influencia que la reforma propuesta tendría ha de valorarse sin teniendo en consideración la previsión de una gran volatilidad electoral en

⁵ M. S. SHUGART, «Inherent and contingent factors in reform initiation in plurality systems», en Andre Blais (ed.), *To keep or to change First past the post?*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

⁶ A. BLAIS, «Introduction», cit.

⁷ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Code of good practice in electoral matters*, Estrasburgo, 2002.

⁸ El papel de la oposición es fundamental en una reforma que atañe al sistema electoral, M. S. SHUGART, «Inherent and contingent factors in reform initiation in plurality systems», cit., p. 12.

las próximas elecciones, lo que hace complicado formular pronósticos precisos. En consecuencia, y respecto de los resultados electorales, se apunta únicamente en este trabajo cómo quedaría la composición de la Cámara considerando los resultados electorales en las pasadas elecciones autonómicas de 2011. Ha de entenderse que estas simulaciones han de servir como ejemplos del sistema propuesto y no como auténticas proyecciones de resultados, pues el estudio de la influencia que tenga el sistema sobre el comportamiento electoral de los votantes y de los partidos concurrentes escapa al propósito de este trabajo y a las capacidades de su autor. En el caso de la Comunidad Valenciana, el Partido Socialista del País Valenciano, también con la idea de propiciar una regeneración democrática, propuso elegir a la mitad de los diputados de manera directa en circunscripciones comarcales y la otra mitad mediante la votación a las candidaturas de los partidos en una circunscripción única mediante una fórmula electoral proporcional. Sin embargo, no consta que haya habido contactos formales sobre este tema entre los dos principales partidos de la Comunidad Autónoma⁹. Por lo que respecta a la reducción del tamaño de la Cámara, todos los partidos de la oposición están en contra.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA

Como se ha mencionado en la introducción, se pide a la propuesta de reforma del sistema electoral valenciano que respete los principios de representación proporcional y de adecuada representación de las diversas zonas del territorio. Respecto de este segundo requisito, el Estatuto de Autonomía en vigor considera la comarcalización, aunque no la impone. La propuesta resulta congruente con esta posibilidad prevista por el Estatuto por lo que no haría falta una reforma del artículo 23 en este sentido. La propia literalidad del redactado actual del Estatuto de Autonomía desaconseja la utilización como circunscripciones los partidos judiciales, lo que también se había valorado. Dejamos para más adelante la necesidad o conveniencia de modificación del artículo 24 del Estatuto que establece la provincia como circunscripción electoral, pues puede haber una interpretación que la haga compatible con la comarcalización en la expresión del voto.

Por otra parte, un sistema de representación proporcional no obliga a buscar la proporcionalidad máxima, dado que admite correcciones o modulaciones. Sin embargo, si el sistema electoral se quiere hacer compatible con el mandato constitucional de representación proporcional, dichas modulaciones o correcciones no pueden provocar desproporcionalidades manifiestas (notablemente desventajosas) ni ser injustificadas (arbitrarias). Es decir, cabe que el sistema electoral cuente con elementos mayoritarios siempre y cuando el resultado final del sistema suponga una relación directa entre votos emitidos por los ciudadanos y su reflejo en la representación parlamentaria. No obs-

⁹ «La inviable reforma electoral de Fabra», en *El País* de 25 de febrero de 2014, consultado el 19 de octubre de 2014.

tante y como prevención, en caso de duda sobre el alcance que la reforma pudiera tener en un elemento u otro del sistema, consideraré el que promueva una mayor proporcionalidad. Aparte de seguir una tendencia global hacia la representación proporcional¹⁰, optaría por la mayor proporcionalidad pues permitiría cumplir con los presupuestos pretendidos y, además, fomentaría la participación del electorado y su integración en el sistema¹¹.

Como se ha mencionado anteriormente, la propuesta de modificación del sistema electoral valenciano sugerida por el Presidente de la Comunidad Autónoma incluye las siguientes variables básicas:

- elección de, al menos, un tercio de los diputados de forma directa por los ciudadanos en comarcas,
- elección de los dos tercios restantes mediante un sistema proporcional,
- eliminación de la barrera electoral.

A la vista de los elementos mencionados, puede constatar que el sistema propuesto se encuadraría dentro de los sistemas electorales mixtos, entre los que se incluye el sistema electoral alemán, pero también otros como el húngaro. Sin embargo, de una propuesta tan abierta quedan determinadas cuestiones por perfilar. Señalaré las relativas al concreto sistema electoral que se propone, circunscripción electoral, magnitud, barrera electoral, asignación de escaños y otras consideraciones.

3.1. Sistema electoral

Se plantea un sistema mixto de elección, que combinaría un sistema de elección mayoritario de diputados en circunscripciones uninominales (escaños o diputados «comarcales») y un sistema proporcional de elección de diputados a través de listas electorales (escaños o diputados «de lista»). De esta manera, los sistemas electorales mixtos tratan de garantizar los vínculos de representación política al vincular a un representante a un distrito electoral de talla reducida¹². Sin embargo, hay tres variantes de sistema electoral mixto, por lo que conviene determinar por cuál de las tres se va a optar, ya que, ha de recordarse, sea cual sea el sistema que se utilice, el resultado final ha de ser proporcional¹³:

¹⁰ A. BLAIS, «Introduction», cit. pp. 1 y 2.

¹¹ H.-D. KLINGEMANN, «The impact of political institutions», en Hans-Dieter Klingemann (ed.), *The comparative study of Electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 7, 22 y 23.

¹² K. BENOIT, «Hungary: Holding back the tigers», en Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.), *The politics of electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 233. Tratan de conseguir «the best of both worlds», en palabras de A. BLAIS, «Introduction», cit., p. 3.

¹³ F. GROTZ, «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemanya: Un model per a la reforma electoral?», en *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002, p. 9.

- Sistema segmentado: los procedimientos de elección de los diputados «comarcales» y de los diputados «de lista» no están conectados, pues las fórmulas electorales se aplican en paralelo. De escoger esta opción, la proporcionalidad del sistema se vería muy limitada pues se combinan rasgos mayoritarios sobre un tercio de los diputados y rasgos proporcionales sobre los 2/3 restantes.
- Sistema compensatorio: los votos «inútiles» del procedimiento mayoritario se tienen en cuenta para la asignación de los escaños «de lista», lo cual compensa en cierta medida las desventajas que pueden sufrir los partidos pequeños. Sin embargo, cada procedimiento de elección tiene su propia lógica y los escaños comarcales no determinan la cantidad de escaños «de lista» que corresponde a cada partido. Este tipo de sistema electoral se utiliza en Hungría y reviste una complejidad notable¹⁴: los escaños «comarcales» se escogen a doble vuelta y, además, hay dos tipos de listas electorales, las nacionales y las provinciales. Está determinado el número de escaños «comarcales» que existen, pero los escaños «de lista» fluctúan entre las listas nacionales y las provinciales en función de los resultados electorales. La aplicación de este sistema en Hungría no ha dado resultados electorales proporcionales hasta que no han empezado a reducirse los partidos con representación parlamentaria. De hecho, ha acabado consolidando un sistema bipartidista imperfecto¹⁵. A pesar de la anterior afirmación, ha de precaverse al lector, pues no pueden trasladarse sin más los resultados de un sistema electoral a otro distinto, dado que hay que tener en consideración las especificidades locales. Y lo mismo resulta aplicable al siguiente sistema mixto.
- Sistema proporcional personalizado: La clave para entender este sistema reside en que la cantidad de escaños que corresponde a cada lista electoral se determina por una fórmula electoral proporcional, teniendo en consideración los votos de lista. El voto comarcal determina quién ocupa un escaño, pero no afecta, en principio, al número de escaños totales que corresponden a los partidos que concurren. Por expresarlo de otra manera, los candidatos que ganan en las circunscripciones uninominales se deducen del total de escaños obtenidos por la lista electoral en la circunscripción en cuestión, que se determina de acuerdo a una fórmula proporcional.

El sistema proporcional personalizado, utilizado en Alemania, tiene una gran influencia internacionalmente y está generando una tendencia electoral global¹⁶.

¹⁴ K. BENOIT, «Hungary: Holding back the tiers», cit., pp. 235-239. J. W. SCHIEMANN, «Hungary: Compromising midway on a mixed system», en Josep M. Colomer (ed.), *Handbook of electoral system choice*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2004.

¹⁵ K. BENOIT, «Hungary: Holding back the tiers», cit., p. 243; J. W. SCHIEMANN, «Hungary: Compromising midway on a mixed system», cit., p. 364.

¹⁶ F. GROTZ, «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemanya: Un model per a la reforma electoral?», cit. T. SAALFELD, «Germany: Stability and strategy in a mixed-member proportional system», en Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.), *The politics of electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 212-213.

Combina una elevada tasa de proporcionalidad, que anima a la participación cuantitativa, y un alto grado de personalización de la política, que potencia la participación cualitativa¹⁷. Además, satisface los criterios de representación y concentración. No obstante, es un sistema electoral complejo¹⁸, ya que resulta contraintuitivo pues el voto más relevante es el de lista¹⁹, lo que puede provocar cierto rechazo hacia el mismo, si bien es más simple que los otros dos sistemas mixtos. Entre los tres sistemas presentados, parece el más conveniente.

Sin embargo, ha de tenerse en consideración que la mera traslación del sistema electoral proporcional personalizado no garantizará las virtudes que ha manifestado en Alemania²⁰. Una decisión de este tipo debería pasar por el estudio, además, de otros sistemas electorales más sencillos de explicar a la población y que podrían conseguir tanto una mejor representación como una mayor calidad en la participación, como por ejemplo sistemas electorales proporcionales con listas desbloqueadas.

3.2. Circunscripción electoral

Actualmente, el artículo 24 del Estatuto de Autonomía establece que la circunscripción electoral es la provincia. La propuesta de reforma electoral identifica claramente la comarca como circunscripción electoral uninominal. Sin embargo, la opción por un sistema electoral mixto, y más concretamente por el sistema electoral proporcional personalizado, permite compatibilizarla con otras circunscripciones que atribuyan los escaños «de lista».

En efecto, de optarse por un sistema proporcional personalizado no haría falta modificar el artículo 24 del Estatuto de Autonomía en este punto, pues, en última instancia, la unidad territorial de asignación de escaños sería la provincia y no la comarca. La asignación de escaños se haría en base a las listas que presentasen provincialmente los partidos, coaliciones, federaciones de partidos o agrupaciones de electores y en base a las circunscripciones uninominales.

Cuestión distinta es que en el sistema alemán la asignación se realiza en dos tiempos, utilizando en un primer momento los resultados globales en el conjunto del país para la determinación del número de escaños totales que le corresponde a cada lista electoral y concretando, en un segundo momento, quiénes de entre los candidatos que figuran en las listas electorales presentadas en cada provincia resultarán efectivamente elegidos. Volveremos sobre este punto al hablar de la magnitud electoral.

¹⁷ F. GROTZ, «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemanya: Un model per a la reforma electoral?», cit., p. 8.

¹⁸ La Comisión de Venecia considera que la manera en la que el elector emite su sufragio debe mantenerse lo más sencillo posible. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Code of good practice in electoral matters*, cit.

¹⁹ M. J. AUBET, *Ciudadanía y representatividad*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2006, pp. 111 y 112.

²⁰ F. GROTZ, «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemanya: Un model per a la reforma electoral?», cit., p. 15.

La utilización de cualquiera de las dos otras fórmulas mixtas requerirían una alteración del Estatuto de Autonomía en este punto, pues la comarca funcionaría como unidad territorial de asignación de escaños a la que se añadiría la provincia o la Comunidad Autónoma en su conjunto. Consecuentemente, la Ley electoral debería ser reformada posteriormente.

Por lo que respecta a la comarca como distrito electoral o circunscripción la primera cosa que ha de tenerse presente es que éstas no están reguladas en el ordenamiento valenciano a fecha de hoy. La primera conclusión lógica resulta evidente: hace falta la aprobación de una Ley de Comarcas.

En segundo lugar, me cabe la duda de si las «comarcas» son entidades territoriales con una personalidad propia tan marcada como para servir de adecuadas circunscripciones electorales a este propósito²¹. En efecto, los sistemas mayoritarios basados en pequeñas circunscripciones uninominales están asociados a la noción de representación territorial, a la representación de comunidades, de cuerpos organizados de personas que actúan como un conjunto y tienen derechos y obligaciones comunes. Si las «comarcas» no están preestablecidas, pueden verse como circunscripciones artificiales, como un elemento de ingeniería electoral, lo que no favorecerá el debate de la representación territorial que se pretende²². Por otra parte, se añade la sospecha de «*gerrymandering*», es decir, la constitución *ad hoc* de distritos electorales en beneficio del partido gobernante.

En último término, surge la duda es cómo afectará esta decisión a la igualdad de voto y la representación del territorio. Si las comarcas no son homogéneas en población, puede acabar ocurriendo que se rompa el mencionado principio y se sobrerrepresenten comarcas más despobladas. Esto ocurre con la distribución actual de comarcas²³, como puede verse en la tabla 1, en las que la provincia de Alicante se ve infrarrepresentada y la de Castellón sobrerrepresentada. La diferencia de tamaño de las comarcas es notable, pues va desde los 2.605 habitantes de El Rincón de Ademuz a los casi 800.000 ciudadanos de Valencia, más de 300 veces más poblada. Es cierto, no obstante, que no abundan los sistemas electorales que consigan equidistribución de la población en sus circunscripciones, máxime si se adoptan entidades administrativas pre-existentes, pues la población no está distribuida homogéneamente. Por otra parte, este problema de sobrerrepresentación de las comarcas se compensaría si se adoptase el sistema mixto de corte alemán, pues la distribución final de diputados se hace provincialmente, incluyendo en la magnitud final de la circunscripción a los distritos uninominales. En los otros sistemas mixtos, sin embargo, los distritos uninominales tienen un peso mayor y distorsionan más el resultado final.

²¹ V. BOGDANOR, «Introduction», en Vernon Bogdanos, David Butler (eds.), *Democracy and elections. Electoral systems and their political consequences.*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, pp. 2 y 3.

²² Cfr. F. GROTZ, «El sistema proporcional de composición mixta d'Alemania: Un model per a la reforma electoral?», cit., p. 16.

²³ La división comarcal que se ha utilizado corresponde a las Demarcaciones Territoriales Homologadas (DTH-1) enmarcada en la «Propuesta de demarcaciones territoriales homologadas» publicada por la Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Administración Pública en 1988. J. C. MEMBRADO TENA, «La división territorial valenciana: antecedentes, problemas y política de la Generalitat», *Investigaciones Geográficas*, 59, 2013, pp. 17 y 18.

Tabla 1. Distribución de la población valenciana en comarcas

Provincia	Población	% Población	Comarcas	% Comarcas	Población /comarca	Índice población
Alicante	1.945.642	38,05	9	26,47	216.182,44	0,70
Castellón	601.699	11,77	8	23,53	75.212,38	2,00
Valencia	2.566.474	50,19	17	50,00	150.969,06	1,00
TOTAL	5.113.815	100,00	34	100,00	150.406,32	

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, quizá los partidos judiciales pudieran constituir una alternativa de circunscripción, pues son estables y predeterminados (razón por la que se utilizaron para determinar la jurisdicción de las Juntas Electorales de Zona) y son más homogéneos en cuanto a la población, como puede comprobarse en la tabla número 2, que da unos resultados mucho más homogéneos en cuanto a población, reduciendo a la mitad la situación en Castellón. No obstante, se descartan a los partidos judiciales como alternativa válida por la propia literalidad tanto de la propuesta como del Estatuto de Autonomía, que hablan de una comarcalización.

Tabla 2. Distribución de la población valenciana en partidos judiciales

Provincia	Población	% Población	Partidos judiciales	% Partidos	Población /partido	Índice población
Alicante	1.945.642	38,05	13	36,11	149.664,77	1,05
Castellón	601.699	11,77	5	13,89	120.339,80	0,85
Valencia	2.566.474	50,19	18	50,00	142.581,89	1,00
TOTAL	5.113.815	100,00	36	100,00	142.050,42	

Fuente: elaboración propia.

3.3. Distribución de escaños por circunscripciones (magnitud)

A día de hoy, el sistema viene determinado por el artículo 24 del Estatuto de Autonomía que establece un mínimo de:

«20 diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres».

El resultado de la aplicación de esta normativa puede verse en la tabla número 3. En la columna de Diputados, se ha hecho la suma de los 20 diputados mínimos por circunscripción que establece el Estatuto de Autonomía y la asignación de los restantes diputados, calculados proporcionalmente en función de la población utilizando la fórmula D'Hondt. La última columna recoge el coeficiente de representación (CR), el cociente del porcentaje de diputados que corresponde a cada circunscripción entre el porcentaje de población de la misma. Un valor por debajo de 1 indicaría infrarrepresentación y un valor por encima de 1 sobrerrepresentación. La sobrerrepresentación de Castellón se explica por los 20 diputados de partida que determina el Estatuto de Autonomía.

Tabla 3. Sistema de distribución de escaños actual

Provincia	Población	% Población	Diputados	% Diputados	CR
Alicante	1.945.642	38,05	20 + 15 = 35	35,35	0,93
Castellón	601.699	11,77	20 + 4 = 24	24,24	2,06
Valencia	2.566.474	50,19	20 + 20 = 40	40,40	0,81
TOTAL	5.113.815	100,00	99	100,00	

Fuente: elaboración propia.

La propuesta de nuevo sistema electoral plantea que se escoja un diputado por circunscripción comarcal. Hay 34 comarcas en la Comunidad Valenciana a día de hoy. El resto de Diputados hasta 79 —es decir, 45— han de ser elegidos mediante un sistema proporcional. La propuesta de 2013 de reducción del tamaño de la Cámara plantea una asignación mínima de 15 escaños por provincia, que en un primer momento podría entenderse que se suman a los diputados comarcales, como aparece en la Tabla 4. Se observa que esta opción incrementa la desproporcionalidad del sistema, pues el CR de Alicante disminuye en 13 centésimas, mientras que el de Castellón incrementa en 41. Por esta razón, entiendo que ha de desecharse esta posibilidad.

Tabla 4. Propuesta de distribución de escaños con un reparto homogéneo de diputados de lista sumados a los diputados comarcales

Provincia	Población	% Población	Diputados			% Diputados	CR
			Total	Comarcales	De lista		
Alicante	1.945.642	38,05	24	9	15	30,38	0,8
Castellón	601.699	11,77	23	8	15	29,11	2,47
Valencia	2.566.474	50,19	32	17	15	40,51	0,81
TOTAL	5.113.815	100,00	79	34	45	100,00	

Fuente: elaboración propia.

Otra posibilidad es considerar que 15 ha de ser el número de escaños mínimos por circunscripción, como se plante en la Tabla 5. En este caso, debe determinarse qué fórmula se quiere utilizar para la distribución de escaños, aunque al ser un número tan elevado —reflexión que es válida para los casos siguientes— no hay diferencias entre las fórmulas D'Hondt y la de restos mayores²⁴. La aplicación de esta fórmula mejora la proporcionalidad del sistema considerablemente respecto de la propuesta consignada en la Tabla 4. La desproporcionalidad entra dentro de lo razonable, si bien podrían explorarse alternativas diferentes para intentar reducir la sobrerrepresentación de Castellón, siguiendo los pasos del modelo alemán, que sirve de referencia, y las indicaciones del Presidente de la Comunidad Autónoma, que buscaba una mayor responsabilidad de los diputados respecto de sus electores y una representación más directa.

Tabla 5. Sistema de distribución de escaños por provincias, considerando un mínimo de 15 por circunscripción

Provincia	Población	% Población	Diputados			% Diputados	CI
			Totales	Comarcales	De lista		
Alicante	1.945.642	38,05	28	9	19	35,44	0,93
Castellón	601.699	11,77	15	8	7	18,99	1,61
Valencia	2.566.474	50,19	36	17	19	45,57	0,91
TOTAL	5.113.815	100,00	79	34	45	100,00	

Fuente: elaboración propia.

¿Qué alternativas pueden plantearse de distribución de escaños? Considerando que la unidad territorial primaria de asignación de escaños es la provincia, para no modificar la letra del Estatuto de Autonomía, puede plantearse la distribución de escaños «de lista» sin ningún tipo de prima provincial, pues la representación del territorio se consigue a través de la elección de diputados «comarcales». Es decir, a través de este sistema, sabemos que el territorio jugará un papel relevante, pero mantenemos una relación proporcional a la población al eliminar primas provinciales. En la tabla 6 puede verse el resultado de distribución de escaños usando las circunscripciones comarcales y el resto distribuido en provincias. Puede observarse que en relación con la situación actual el coeficiente de representación mejora para Valencia y Castellón y empeora ligeramente para Alicante. Esto se debe, principalmente, por la reducción del tamaño de la Cámara, que dificulta la proporcionalidad en la representación.

²⁴ R. ROSE, «Elections and electoral systems: choices and alternatives», en Vernon Bogdanor, David Butler (eds.), *Democracy and elections. Electoral systems and their political consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, p. 37.

Tabla 6. Distribución de escaños «de lista» en proporción a la población

Provincia	Población	% Población	Diputados			% Diputados	CR
			Totales	Comarcales	De lista		
Alicante	1.945.642	38,05	26	9	17	32,91	0,87
Castellón	601.699	11,77	13	8	5	16,46	1,4
Valencia	2.566.474	50,19	40	17	23	50,63	1,01
TOTAL	5.113.815	100,00	79	34	45	100,00	

Fuente: elaboración propia.

Por último, podría plantearse la distribución de escaños únicamente en proporción a la población, sin ningún tipo de prima provincial como en el caso anterior. Del total de escaños atribuidos a cada provincia, se detraen los diputados que se escogerían en circunscripciones uninominales, los diputados «comarcales». Puede observarse en la tabla 7 que este sistema de distribución consigue unos coeficientes de representación homogéneos, debido a un reparto proporcional de los diputados en función de la población. Sin embargo, en Castellón solo habría un diputado «de lista», por lo que difícilmente podría considerarse su elección proporcional.

Tabla 7. Distribución del total de escaños en función de la proporción

Provincia	Población	% Población	Diputados			% Diputados	CR
			Totales	Comarcales	De lista		
Alicante	1.945.642	38,05	30	9	21	37,97	1,00
Castellón	601.699	11,77	9	8	1	11,39	0,97
Valencia	2.566.474	50,19	40	17	22+1	50,63	1,01
TOTAL	5.113.815	100,00	79	34	45	100,00	

Fuente: elaboración propia.

De la sugerencia de eliminar la barrera electoral y de la prevención de la preferencia por las opciones que garanticen una mayor proporcionalidad, considero que habría que adoptarse por la mayor magnitud posible. Y, sin embargo, una distribución previa de escaños por circunscripciones no termina siendo convincente. Podría plantearse una solución, basada en el sistema alemán. De hecho, el sistema electoral mixto proporcional personalizado requiere que la magnitud se calcule *ex post*, una vez producidas las elecciones y que, además, se considere un tamaño de la Cámara variable, en

función de los resultados electorales. Por esta razón, explicaré el sistema al hablar de la asignación de diputados. La proporcionalidad de esta solución es solo un problema aparente, dado que la proporcionalidad viene garantizada porque la unidad territorial primaria de asignación de escaños sería el nivel territorial superior —en el caso que consideramos el conjunto de la Comunidad Autónoma— y el voto de lista y el uninominal determinarían quiénes son los concretos diputados que ocupan los escaños obtenidos por el partido, coalición, federación o agrupación de electores. Normativamente, esto se solucionaría manteniendo en el Estatuto de Autonomía la mención de un número mínimo de Diputados en *Les Corts* —que por otra parte quiere reducirse a 79— y estableciendo en el artículo 11 de la Ley electoral la previsión de los diputados adicionales en función de los resultados electorales.

3.4. Barrera electoral

La propuesta plantea eliminar la barrera electoral, favoreciendo tanto la proporcionalidad como la fragmentación de la Cámara. Para conseguir este resultado, únicamente debería modificarse el artículo 12.a) de la Ley electoral valenciana, que actualmente establece una barrera electoral del 5 % del conjunto de los votos emitidos en la Comunidad Autónoma, y no por circunscripción. Esta propuesta es consistente con las críticas que recibe el sistema electoral alemán, que apuntan a la reducción de la barrera electoral por debajo del 5 % nacional²⁵, uno de los principales factores de distorsión de la proporcionalidad en dicho país y de la exclusión de partidos de la representación parlamentaria efectiva.

3.5. Asignación de escaños o fórmula de recuento

Los resultados obtenidos con el sistema actual pueden observarse en la tabla 8, en la que la última columna indica el índice de proporcionalidad (IC), calculado como el número obtenido al dividir el porcentaje de escaños obtenidos por una candidatura entre el porcentaje de votos obtenido por dicha candidatura. Puede observarse que hay una sobrerrepresentación de los dos primeros partidos, al estar por encima de 1, y una infrarrepresentación de los dos últimos partidos, al estar por debajo de 1. También ha de indicarse que entran únicamente cuatro partidos al Parlamento de las 26 candidaturas proclamadas, por juego de la barrera electoral entre otras cuestiones. Por último, el índice Gallagher, que mide la desproporcionalidad del sistema, estaría situado en 17,84 sobre 100, que es bastante elevado.

²⁵ M.J. AUBET, *Ciudadanía y representatividad*, cit., pp. 111 y 112.

Tabla 8. Resultados electorales en las elecciones autonómicas 2011

Candidatura	Votos	% Votos	Escaños	% Escaños	IC
PP	1.211.112	48,61	55	55,56	1,14
PSOE	687.141	27,58	33	33,33	1,21
BLOC	176.213	7,07	6	6,06	0,86
EU	144.703	5,81	5	5,05	0,87
Totales	2.491.588	100,00	99	100,00	

Fuente: elaboración propia.

El nuevo sistema electoral requiere una reformulación completa del actual artículo 12 de la Ley electoral valenciana. Para poder utilizar este sistema, se requeriría, en primer lugar, la previsión de un doble voto por elector:

1. Un voto individual, para un candidato comarcal, que admitiría la presentación de candidaturas independientes
2. Un voto de lista, presentada por los partidos, coaliciones, federaciones de partidos o agrupaciones electorales.

Una de las críticas que recibe este sistema en Alemania es la posibilidad que tiene el elector de dividir el voto, si bien también se considera como un refuerzo cualitativo de la participación²⁶. Es decir, de votar a un candidato de un partido político pero a la lista de otro distinto. Esto viene motivado, principalmente, por la existencia de una barrera electoral, por lo que resulta complicado aseverar que es un riesgo que se plantea si se elimina la barrera del 5%.

3.5.1. *Circunscripciones uninominales*

Para escoger a los diputados comarcales que concurren en los distritos uninominales ha de utilizarse una fórmula electoral de tipo mayoritario. Dicha fórmula se aplicaría sobre los votos individuales.

Si se opta por un sistema electoral proporcional personalizado, mantendría la fórmula mayoritaria simple o *first past the post*: el candidato que obtenga más votos consigue el escaño, independientemente del porcentaje que consiga. A pesar de que esto puede parecer excesivamente mayoritario, se compensa con el sistema de asignación de escaños, que se hace en relación con el conjunto del territorio y asegura una enorme proporcionalidad. Podrían considerarse otras fórmulas mayoritarias, como la doble vuelta o el

²⁶ F. GROTZ, «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemanya: Un model per a la reforma electoral?», cit., p. 11.

voto alternativo, pero complicarían en exceso el sistema electoral y no resultarían coherentes con el intento de personalización del voto individual.

3.5.2. *Lista electoral*

Emulando el sistema proporcional personalizado alemán, la asignación de escaños se realizaría en tres tiempos:

- 1) Se ordenarían todas las candidaturas que han concurrido en una columna y se colocarían en una columna anexa los votos de lista obtenidos por cada candidatura en el conjunto de las tres circunscripciones provinciales. Como se ha suprimido la barrera electoral, no se excluye a ninguna candidatura. Se aplica la fórmula electoral sobre el conjunto de los votos. Puede optarse por cualquiera de las fórmulas electorales proporcionales, por ejemplo, la D'Hondt, que es la que se utiliza actualmente. En este caso, los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores. El resultado de esta operación se resume en la tabla 9. Ha de tenerse claro que no se trata de una proyección válida, pues el propio sistema electoral genera efectos sobre la forma en la que los votantes se comportan y no se ha podido tener en consideración esta variable. Simplemente trata de ejemplificar el resultado de esta primera operación.

Tabla 9. Resultados electorales con propuesta formulada

Candidatura	Votos	% Votos	Escaños	% Escaños	IC
PP	1.211.112	48,61	42	53,16	1,09
PSOE	687.141	27,58	23	29,11	1,06
Bloc	176.213	7,07	6	7,59	1,07
EU	144.703	5,81	5	6,33	1,09
UPyD	60.859	2,44	2	2,53	1,04
Verds	31.808	1,28	1	1,27	0,99
RESTO	179.752	7,21	0	0,00	—
TOTAL	2.491.588	100,00	79	100,00	

Fuente: elaboración propia.

Ha de observarse, en primer lugar, un incremento en el número de partidos que obtendrían representación parlamentaria, que pasarían a ser 6. Esto sería fruto de la asignación de escaños en el conjunto de la

Comunidad Autónoma y de la eliminación de la barrera electoral. En segundo lugar, puede observarse, por las mismas razones, que el índice de proporcionalidad mejora sustancialmente y en todos los casos ronda la proporcionalidad absoluta. Si consideramos el índice Gallagher, éste disminuye en siete puntos, pues se situaría en 10,90.

- 2) Los escaños obtenidos por cada partido han de asignarse a las listas electorales provinciales. Para ello, se utiliza el sistema D'Hondt. A este fin se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidas por cada lista provincial del partido. Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera hasta el número igual de escaños obtenidos por el partido. Los escaños se atribuyen a las listas provinciales que obtengan los cocientes mayores. En la tabla 10 puede verse el resultado de esta operación, ordenados por partidos políticos.

Tabla 10. Asignación de escaños por provincias

Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
PP	Alicante	405.305	14
	Castellón	136.353	4
	Valencia	669.454	24
	TOTAL	1.211.112	42
Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
PSOE	Alicante	243.817	8
	Castellón	87.983	3
	Valencia	355.341	12
	TOTAL	687.141	23
Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
Bloc	Alicante	37.301	1
	Castellón	19.115	0
	Valencia	119.797	5
	TOTAL	176.213	6
Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
EU	Alicante	43.881	2
	Castellón	14.679	0
	Valencia	86.143	3
	TOTAL	144.703	5

Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
UPyD	Alicante	25.312	1
	Castellón	5.423	0
	Valencia	30.124	1
	TOTAL	60.859	2
Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
Verds	Alicante	15.328	1
	Castellón	2.988	0
	Valencia	13.492	0
	TOTAL	31.808	1

Fuente: elaboración propia.

- 3) Antes de atribuir nominalmente los escaños, se detraen del número obtenido en el paso anterior los escaños obtenidos en las circunscripciones uninominales de cada provincia. Los escaños restantes se adjudican en cada provincia a los candidatos incluidos en la lista electoral provincial por el orden de colocación en que aparezcan. En el caso de que una lista haya obtenido más escaños uninominales que los que le corresponden proporcionalmente, conserva la diferencia. A este efecto se le llama sobrerrepresentación y hace que la Cámara tenga una composición variable. Está marcado en la tabla 11 en negrita.

Tabla 11. Asignación final de escaños

Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
PP	Alicante	14	9	5	14
	Castellón	4	7	−3	7
	Valencia	24	17	7	24
	TOTAL	42	33	9	45
Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
PSOE	Alicante	8	0	8	8
	Castellón	3	1	2	3
	Valencia	12	0	12	12
	TOTAL	23	1	22	23

Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
Bloc	Alicante	1	0	1	1
	Castellón	0	0	0	0
	Valencia	5	0	5	5
	TOTAL	6	0	6	6

Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
EU	Alicante	2	0	2	2
	Castellón	0	0	0	0
	Valencia	3	0	3	3
	TOTAL	5	0	5	5

Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
UPyD	Alicante	1	0	1	1
	Castellón	0	0	0	0
	Valencia	1	0	1	1
	TOTAL	2	0	2	2

Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
Verds	Alicante	1	0	1	1
	Castellón	0	0	0	0
	Valencia	0	0	0	0
	TOTAL	1	0	1	1

Fuente: elaboración propia.

La tabla 12 resume el sistema electoral propuesto. Puede observarse que se produce una mejora del índice de proporcionalidad y del índice de representación, así como un incremento del número de partidos con representación parlamentaria sin que se ponga en peligro la estabilidad del sistema. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, estos resultados son a título ejemplificativo, pues la modificación del sistema electoral provocaría un cambio en la estrategia tanto de electores como de partidos políticos de cara a las elecciones, cambios estratégicos difíciles de medir.

Tabla 12. Resultado final del sistema electoral

	Alicante	Castellón	Valencia	TOTAL	% escaños	Votos	% votos	IC
PP	14	7	24	45	54,88	1.211.112	52,39	1,05
PSOE	8	3	12	23	28,05	687.141	29,72	0,94
BLOC	1	0	5	6	7,32	176.213	7,62	0,96
EU	2	0	3	5	6,10	144.703	6,26	0,97
UPyD	1	0	1	2	2,44	60.859	2,63	0,93
Verds	1	0	0	1	1,22	31.808	1,38	0,89
TOTAL	27	10	45	82	100	2.311.836	100	
% escaños	32,93	12,20	54,88	100				
Población	1.945.642	601,699	2.566.474	5.113.815				
% población	38,05	11,77	50,19	100				
CR	0,87	1,04	1,09					

Fuente: elaboración propia.

La mayor crítica que puede hacerse al sistema proporcional personalizado es que crea dos clases de representantes: «de lista» y «territoriales»²⁷. En el sistema electoral alemán esto se compensa porque los dos partidos mayoritarios consiguen ambos tipos de diputados, por lo que ambos partidos representan territorio y población. ¿Qué ocurriría en la Comunidad valenciana? ¿Habría una ruptura entre población y territorio, consiguiendo la hegemonía de una de las dos lógicas de representación un único partido? Sin que sea definitivo, en las pasadas elecciones autonómicas de 2011 el Partido Popular fue la lista más votada en todas las comarcas valencianas, excepto en una.

3.6. Cuestiones ajenas, pero anexas

No estoy de acuerdo con que la elección de diputados en circunscripciones comarcales ayude a acercar al representante a los representados. Solo será posible si se combina con,

1. apertura de las listas electorales, permitiendo que no sean los partidos los que tengan el monopolio de presentación de candidaturas;

²⁷ J. CAPO GIOL, «Crítica i proposta per a un sistema electoral per Catalunya», en *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002, p. 57.

2. establecimiento de procedimientos de selección de candidatos con participación directa de la ciudadanía (o al menos de los militantes del partido)²⁸.

En este sentido, deberían modificarse el artículo 23.2 del Estatuto de Autonomía valenciano, que restringe a los partidos, coaliciones y federaciones de partidos la presentación de candidaturas y, concurrentemente, el artículo 26 de la Ley Electoral valenciana. En ambos casos, ha de modificarse la letra de la ley para permitir la presentación de candidaturas individuales y ajenas a los partidos políticos o a las agrupaciones, al menos en las circunscripciones uninominales.

Ha de tenerse en consideración que esta reforma dificulta la consecución de la paridad en la representación parlamentaria, pues no asegura una mínima representación de cada uno de los sexos, a no ser que se obligue a las listas que se presenten en el territorio a presentar una composición equilibrada de candidatos hombres y mujeres en el nivel comarcal²⁹.

Por otra parte, ¿cómo combinar la personalización de los diputados comarcales con una larga lista electoral en la que los diputados serán desconocidos por la ciudadanía? De nuevo procede hacer una reflexión sobre cuestiones anexas al sistema electoral, como la elaboración de candidaturas por parte de los partidos, algo que estaría a disposición del legislador electoral autonómico directamente o por medio de mecanismos indirectos, como la financiación de dichos procedimientos internos en la sede de los partidos.

Un sistema electoral que refuerce un tipo de parlamentario respecto de otros, que promueva una personalización de la política, ha de conllevar, al mismo tiempo, una plasmación en el funcionamiento de la institución parlamentaria. Por un lado, estableciendo de una mínima plantilla a disposición del parlamentario individual, para que pueda atender una oficina parlamentaria en la circunscripción. Por otro, reforzando el papel del parlamentario individual frente a un Parlamento de grupos. Además, no estaría de más revisar el papel de la oposición en el Parlamento para equilibrar una mayor legitimidad representativa de la mayoría gobernante, pues correríamos el riesgo de profundizar en el desequilibrio de poderes que existe ya en nuestro sistema institucional.

Por último, ha de señalarse que las leyes electorales influyen de manera muy limitada en la calidad de los gobiernos que generan pues los votantes tienden a no castigar a los políticos corruptos³⁰. La calidad del gobierno

²⁸ M. PÉREZ-MONEO, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012.

²⁹ *Íbid.*, entre otros, T. SAALFELD, «Germany: Stability and strategy in a mixed-member proportional system», cit., p. 219.

³⁰ Como recuerda Roger Senserrich en <http://politikon.es/2014/08/21/ley-electoral-la-reforma-municipal-equivocada/>. B. BARREIRO; I. SÁNCHEZ-CUENCA, «Las consecuencias electorales de la corrupción», *Historia y Política*, 4, 2000, p. 90. E. EL PAÍS, «¿Por qué hay tanta corrupción en España?», 2009, Ediciones El País, fecha de consulta 20 octubre 2014, en http://elpais.com/diario/2009/03/27/opinion/1238108412_850215.html. P. FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ; V. LAPUENTE GINÉ y G. RIVERO RODRIGUEZ, «Carencias en el control vertical y horizontal de la corrupción», en Joaquín Estefanía Moreira (ed.), *Informe Sobre la Democracia en España*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011.

depende más de otro tipo de incentivos y de las capacidades de establecer controles efectivos y contrapoderes a los políticos.

IV. CONCLUSIONES

El objetivo de la reforma planteada por el presidente de la Comunidad Valenciana era conseguir una mayor proximidad entre electores y representantes políticos, lo que resulta una preocupación compartida por la sociedad civil, que demanda mejoras en los mecanismos de exigir responsabilidad política a sus representantes. Junto con una mayor cercanía de los representantes, a lo que apunta la elección de un tercio de diputados en circunscripciones uninominales, en comarcas, tiene que ser compatible con un sistema proporcional, que integra al ciudadano en el sistema institucional, pues facilita la representación de las ideologías presentes en la sociedad. Además, la representación proporcional constituye una exigencia constitucionalmente prevista que se entiende de aplicación al caso concreto y que la Comunidad Valenciana no tiene intención de traspasar. Por esta razón, para combinar una mayor cercanía y un sistema de representación proporcional, se propone un sistema electoral mixto similar al alemán.

El sistema electoral vigente funciona adecuadamente, si bien podría agradecer una mejora en la proporcionalidad o representatividad del resultado. La causa de dicha distorsión reside en la prima provincial o asignación mínima de diputados por circunscripción, que hace que la provincia de Castellón esté sobrerrepresentada a costa de las otras dos. La adopción de un sistema electoral proporcional personalizado acabaría con esta situación, pues no se produciría una distribución de escaños previa a las elecciones, sino posterior y, además, el tamaño de la Cámara sería variable para adaptarse a las singularidades —sobrerrepresentación— que se produzcan.

El sistema electoral propuesto por el Presidente, en sus rasgos generales, favorece principalmente al partido político mayoritario, pues tiene una mayor representación territorial que el resto. Resulta poco probable que el resto de partidos apoyen una reforma electoral en este sentido, máxime si está condicionada a la reducción de la Cámara. Es más, podrían vaticinarse problemas derivados de una doble legitimidad, dado que hay diputados que representan el territorio y otros a la población. No cabe duda de que el sistema de partidos tendrá una notable influencia en estos posibles conflictos. No obstante, ha de considerarse que la reforma del sistema electoral tiene consecuencias en los posibles resultados electorales, por lo que ha de tomarse esta afirmación con las mayores precauciones. La reforma del sistema electoral tendría lugar menos de un año antes de las elecciones que deberían regir, lo que desaconseja el Consejo de Europa. De hecho, los dos elementos considerados en este punto desaconsejan la reforma electoral, ya que permiten augurarla poca estabilidad y credibilidad.

La elección de la comarca como referencia territorial para la elección de diputados uninominales es discutida. En primer lugar, porque no existen las

Comarcas a día de hoy en el ordenamiento jurídico valenciano, lo que requeriría la aprobación de la ley de comarcas. Como se ha expuesto, las comarcas que se utilizan no tienen una población homogénea ni una representación territorial marcada, lo que hace temer el *gerrymandering* o la utilización arbitraria de distritos electorales con finalidades espurias. Una alternativa, si bien descartada tanto por el Estatuto como por el Presidente de la Comunidad Autónoma, sería recurrir a los partidos judiciales.

De optar por un sistema electoral como el alemán, un sistema proporcional personalizado, considero un acierto la eliminación de la barrera electoral, punto débil del sistema modelo. Adoptar un sistema como el descrito en el cuerpo del trabajo obligaría a la modificación del Estatuto de Autonomía en lo que se refiere a la prima provincial (art. 24 EACV) y para posibilitar la presentación de candidaturas individuales en las circunscripciones comarcales (art. 23.2 EACV). Sin embargo, no debería modificarse necesariamente el artículo 24 por lo que respecta a la circunscripción provincial, pues podría entenderse que permanece como unidad territorial básica de asignación de escaños, si bien la estabilidad y seguridad jurídica del nuevo sistema electoral agradecerían una actualización del mismo haciendo constar los distintos momentos de asignación de escaños.

Como es natural, una apuesta tan ambiciosa por un sistema electoral novedoso obligaría a grandes modificaciones en la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana. A mi entender, sería necesario reformular los siguientes artículos:

- Artículo 10 en lo relativo a la circunscripción. Debería hacer constar que la circunscripción electoral es la provincia, pues es en el nivel provincial en el que se presentan las listas electorales y, en última instancia, es en el nivel provincial en el que se asignan los escaños. Ha de complementarse con una referencia a los distritos comarcales uninominales y a la asignación de escaños en el nivel más amplio, autonómico.
- Artículo 11 en lo relativo a la distribución de escaños. Si se sigue el sistema proporcional personalizado se uniría con la explicación de la asignación de escaños en el artículo 12.
- Artículo 12 en lo relativo a la desaparición de la barrera electoral y la asignación de escaños.
- Artículo 26 en lo relativo a la presentación de candidaturas individuales independientes de los partidos.

A la hora de escoger las fórmulas electorales, mantendría la simpleza del sistema electoral, apostando por una fórmula mayoritaria clásica (*first past the post*) para los diputados comarcales y la fórmula D'Hondt para los diputados de lista que con magnitudes grandes funciona proporcionalmente sin apenas sesgo mayoritario.

El sistema electoral —considerado en sus estrictos términos— no conseguirá todos los objetivos propuestos por el Presidente de la Comunidad Autó-

noma, pues deberían operarse reformas en otras cuestiones del sistema institucional, como por ejemplo, las posibilidades de actuación de los diputados individualmente considerados en sede parlamentaria, el establecimiento de oficinas parlamentarias en las circunscripciones o la apertura de la elaboración de las candidaturas a los ciudadanos o, cuando menos, a los afiliados a los partidos.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AUBET, M. J.: *Ciudadanía y representatividad*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2006.
- BARREIRO, B. y SÁNCHEZ-CUENCA, I.: «Las consecuencias electorales de la corrupción», *Historia y Política*, núm. 4, 2000, pp. 69-92.
- BENOIT, K.: «Hungary: Holding back the tiers», en Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.) *The politics of electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 232-252.
- BLAIS, A.: «Introduction», en Andre Blais (ed.) *To keep or to change First past the post?*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 1-6.
- BOGDANOR, V.: «Introduction», en Vernon Bogdanos, David Butler (eds.) *Democracy and elections. Electoral systems and their political consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, pp. 1-19.
- CAPO GIOL, J.: «Crítica i proposta per a un sistema electoral per Catalunya», en *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002, pp. 55-66.
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW: *Code of good practice in electoral matters*, Estrasburgo, 2002.
- FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, P.; LAPUENTE GINÉ, V. y RIVERO RODRIGUEZ, G.: «Carencias en el control vertical y horizontal de la corrupción», en Joaquín Estefanía Moreira (ed.), *Informe Sobre la Democracia en España*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011, pp. 199-224.
- GROTZ, F.: «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemanya: Un model per a la reforma electoral?», en *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002, pp. 7-18.
- KLINGEMANN, H.-D.: «The impact of political institutions», en Hans-Dieter Klingemann (ed.), *The comparative study of Electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 3-27.
- MEMBRADO TENA, J. C.: «La división territorial valenciana: antecedentes, problemas y política de la Generalitat», *Investigaciones Geográficas*, núm. 59, 2013, pp. 5-24.
- PAÍS, E. EL: «¿Por qué hay tanta corrupción en España?», 2009, Ediciones El País, fecha de consulta 20 octubre 2014, en http://elpais.com/diario/2009/03/27/opinion/1238108412_850215.html.
- PÉREZ-MONEO, M.: *La seleccion de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012, pp. 1-456.
- ROSE, R.: «Elections and electoral systems: choices and alternatives», en Vernon Bogdanor, David Butler (eds.), *Democracy and elections. Electoral systems*

- and their political consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, pp. 20-45.
- SAALFELD, T.: «Germany: Stability and strategy in a mixed-member proportional system», en Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.), *The politics of electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 209-229.
- SCHIEHMANN, J. W.: «Hungary: Compromising midway on a mixed system», en Josep M. Colomer (ed.), *Handbook of electoral system choice*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2004, pp. 359-366.
- SHUGART, M. S.: «Inherent and contingent factors in reform initiation in plurality systems», en Andre Blais (ed.), *To keep or to change First past the post?*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 7-60.

III

NOTAS Y DICTÁMENES

Realidades e interrogantes en la relación entre Escocia y Reino Unido

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO PRELIMINAR.—II. ANTECEDENTES GENERALES PREVIOS A LA CONSULTA.—III. APARICIÓN DE LA CLAVE ELECTORAL EN EL PARTIDO CONSERVADOR TRAS EL 18 DE SEPTIEMBRE.—IV. EL TACTICISMO DE DAVID CAMERON.—V. EL SNP TRAS EL REFERÉNDUM: CONTINUISMO, AMBIGÜEDAD INTENCIONADA Y OPTIMISMO ELECTORAL.—VI. EL PARTIDO LABORISTA: ¿PERDEDOR ESTRUCTURAL DE LA CONSULTA?—VII. CONCLUSIONES.

RESUMEN

La victoria unionista en el referendo del 18 de septiembre, ha supuesto sólo un punto y seguido en lo que a la configuración territorial y constitucional de Reino Unido se refiere. Vincular la reforma prometida a Escocia con la resolución de la West Lothian Question, como pretende David Cameron, puede interpretarse en varias claves, una de ellas, minar a su rival laborista de cara a las elecciones de 2015. Mientras tanto, el SNP permanece unido y la independencia sigue siendo su principal objetivo.

PALABRAS CLAVE: *Escocia, Reino Unido, reforma constitucional, West Lothian Question, Independencia, Unionismo, Partido Laborista, Partido Conservador, Partido Nacional Escocés, Comisión Smith, Comisión Strathclyde.*

ABSTRACT

The Unionist victory in the referendum of September 18 has meant only one point and followed as far as the territorial and constitutional configuration of the

* Vicepresidente Segundo de ADESyD. Investigador agregado del Instituto de Estudios Riojanos (IER). Autor de *Cameron. Tras la senda de Churchill y Thatcher*, editado por Siníndice, Logroño, 2011, 163 pp.

UK. Linking the promised reform to Scotland with the resolution of the West Lothian Question, as David Cameron pretends, can be interpreted in multiple keys, one of them undermine his Labour rival before of the 2015 elections. Meanwhile, the SNP it stands united and independence remains his main aspiration.

KEYWORDS: Scotland, United Kingdom, Constitutional Reform, West Lothian Question, Independence, Unionismo, Labour Party, Conservative Party, Scottish National Party, Smith Commission, Strathclyde Commission.

I. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO PRELIMINAR

«El pueblo de Escocia ha hablado. El resultado es claro. Ellos han mantenido nuestro país con las cuatro naciones juntas. Ahora es el momento de que nuestro Reino Unido vaya unido y avance unido. Tenemos un reto, una magnífica oportunidad para cambiar la forma en que los británicos son gobernados y hacerlo para mejor. Los líderes políticos de todos los partidos debemos trabajar juntos para avanzar en la mejora de los intereses de la gente en Escocia pero también en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte. Porque es correcto que un nuevo y justo acuerdo para Escocia debería ir acompañado de un nuevo y justo acuerdo que se aplique en el resto de Reino Unido. Hemos escuchado la voz de Escocia y ahora los millones de voces de Inglaterra no deben ser ignoradas».

(David Cameron, 19 de septiembre de 2014)

Con la celebración del referendo el pasado 18 de septiembre, Escocia dilucidó si permanecía o no como nación integrante de Reino Unido. Las fuerzas en litigio realizaron una valoración positiva del resultado final (55,3% a favor de la Unión - 44,7% a favor de la independencia), subrayando el elevado porcentaje de participación (84,6%).

Los meses previos a la consulta fueron trepidantes y enfatizaron las características que se percibieron tras la firma del Acuerdo de Edimburgo entre David Cameron y Alex Salmond (octubre de 2012). Por un lado, monopolio del Scottish National Party (SNP) en el bando independentista, quedando en un lugar secundario tanto el Scottish Green Party (SGP) como el Scottish Socialist Party (SSP), integrantes de la plataforma *Yes Scotland*. Por otro lado, en las filas unionistas, las actuaciones fueron más corales, aunque destacando Alistair Darling (Chairman de *Better Together*) y en la etapa final, Gordon Brown (Ministro de Economía entre 1997-2007 y Primer Ministro británico entre junio de 2007 y mayo de 2010).

La independencia, tal como la planteaba el Scottish National Party generaba más interrogantes que certezas, lo que se tradujo en el resultado final. Un hipotético Estado escocés independiente ni retendría la libra, ni formaría parte de aquellas organizaciones internacionales (ONU, OTAN o UE) de las que es miembro Reino Unido.

Además, actores políticos de trascendencia, como Barack Obama o José Manuel Durao Barroso, mostraron su apoyo al unionismo, lo que supuso un contratiempo, probablemente esperado, para las expectativas del SNP. Los partidarios del NO hicieron una lectura positiva, si bien en clave geoestratégica, del apoyo recibido del Presidente de Estados Unidos. Así, para el laborista Douglas Alexander, Obama entendía que la interdependencia es la nota distintiva del mundo moderno, es decir, construir puentes y no poner barreras. En opinión de Ruth Davidson, el norteamericano estaba en lo cierto cuando explicó que la ruptura afectaría a la relación con Estados Unidos, ya que si Escocia goza actualmente de influencia en la esfera internacional es porque forma parte de Reino Unido.

Escasos días después de que la consulta tuviera lugar, los partidos políticos unionistas celebraron sus respectivas conferencias anuales, las últimas antes de las elecciones generales de mayo de 2015. Escocia estuvo presente en todas ellas de dos maneras: por un lado, por la importancia de haber ganado el referendo; por otro lado, producto de la promesa de mayor descentralización política que tories, laboristas y liberales efectuaron desde 2012 y enfatizaron días antes de la votación.

II. ANTECEDENTES GENERALES PREVIOS A LA CONSULTA

Cabe realizar varias lecturas de estos dos años de campaña permanente en Escocia. La principal, que la apuesta independentista fue derrotada por una diferencia menor de la que se intuía en octubre de 2012 (firma del Acuerdo de Edimburgo), pero mayor de la esperada 48 horas antes de las votaciones, cuando algunos sondeos daban, incluso, como ganadora a la opción rupturista. De haberse producido este último escenario, se habría generado un caudal de consecuencias no limitadas únicamente al marco territorial de Reino Unido¹.

Asimismo, puede afirmarse que el electorado escocés se comportó de manera pragmática, rasgo también aplicable a la clase política británica cuando acordó la celebración del referendo *«mediante una apelación sencilla, directa e inmediata al principio democrático: esto es, a la existencia de una clara mayoría absoluta en tal sentido en el Parlamento de Holyrood tras las elecciones de mayo de 2011»*².

En este sentido, para el político conservador Malcolm Rifkind (Ministro de Defensa y de Asuntos Exteriores durante el último gobierno de John Major, 1992-1997): *«como su nombre indica, Reino Unido es una unión de Esta-*

¹ Véase al respecto, MOLINA, IGNACIO, «Escocia antes de votar: un referente contradictorio», *Opinión. Agenda Pública*, 18 de septiembre de 2014. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/molina-escocia-antes-de-votar-referendum#.VEJkc1dGuSo

Consultado por última vez el 17 de octubre de 2014.

² DORREGO DE CARLOS, ALBERTO, «El referéndum sobre la independencia de Escocia», *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 34, FAES, abril-junio de 2012, p. 86.

dos cada uno de los cuales ha retenido una fuerte identidad. Y los británicos son muy conscientes de ello. Lo ilustra el hecho de que en deportes como el fútbol o el rugby, Inglaterra, Gales y Escocia compiten internacionalmente como países distintos. Además, Escocia ha conservado su propio sistema legal y su propia Iglesia. Todo ello queda reflejado en el discurso que se oye en el debate de la independencia. A la unión se alude frecuentemente como un club, cuyos miembros pueden abandonar si lo desean. Sería impensable que el Primer Ministro David Cameron detuviese el referéndum escocés»³.

No obstante, el hecho de que la propuesta a favor de la independencia tuviese opciones reales de vencer, desató las críticas sobre el proceder de David Cameron al autorizar una consulta de esta naturaleza sin introducir una tercera pregunta relativa a la mejora del autogobierno escocés. Tal es el punto de vista de sectores académicos, como por ejemplo el profesor Michael Keating para quien: «Claramente, la opción más popular en Escocia es más autonomía, las encuestas lo siguen demostrando. Si a los escoceses se les ofreciera un avance significativo en su nivel de autogobierno, el apoyo a la independencia caería. Lo que pasa es que los unionistas se han estado negando obstinadamente a lo que aquí llamamos *Devolution max*, una transferencia mayor de poderes. La campaña unionista ha sido tremendamente negativa y se ha basado del principio al fin en las amenazas. La gente puede responder a la primera amenaza, pero cuando vas por la tercera, pierdes credibilidad. Y eso es lo que les ha pasado a los líderes nacionales, que ahora vienen corriendo a última hora para intentar enmendar la plana»⁴.

Las críticas a David Cameron se extendieron a Tony Blair porque durante su primer gobierno (1997-2001) se llevó a cabo la *Devolution*, esto es, la principal reforma constitucional acaecida en Reino Unido durante el siglo XX, considerándose que la misma sentó las bases para que el SNP tuviese posibilidades de acceder al gobierno escocés y estuviera en condiciones de exigir una consulta in-out.

El ex Primer Ministro laborista, que tuvo escasa presencia durante la reciente campaña, rechazó tal acusación: «si no hubiésemos hecho la *Devolution*, este debate se habría producido antes. Es inevitable que esto ocurra y tú sólo tienes que tomar parte en él y ganarlo como creo que sucederá»⁵.

La explicación de Blair es acertada y refleja de manera sucinta cómo fue la relación Escocia-Reino Unido durante la década de los noventa, a saber: un gobierno conservador, el de John Major, marginal en Escocia, frente a un laborismo en alza, que exigía la *Devolution* para poner fin a un panorama constitucional que definía con la expresión de «déficit democrático».

Sí es cierto, y compatible con el punto de vista de Blair, que evidentemente sería un ejecutivo escocés dirigido por el SNP el que más pronto que tarde plantearía el binomio cambio constitucional/independencia. En un primer momento, el unionismo (en particular, el Partido Laborista) no creyó factible que el nacionalismo llegara a ser la fuerza mayoritaria en Holyrood,

³ RIFKIND, MALCOLM, «Reino Unido y Escocia: por una unión más diversa», en VV.AA., *Cataluña, claves para España y Europa*, Monográfico de Política Exterior, Madrid, septiembre de 2014, p. 63.

⁴ Entrevista al Profesor Michael Keating en *El Mundo*, 12 de septiembre de 2014.

⁵ *The Telegraph*, 21 de julio de 2014.

idea que se vio reforzada por la pugna fratricida que libró el SNP durante el periodo 2000-2004 (liderazgo de John Swinney). Consecuentemente, en las dos primeras legislaturas de funcionamiento del restituido Parlamento escocés (1999-2003 y 2003-2007), la coalición de gobierno laborista-liberal, no planteó la modificación del *Scotland Act* de 1998.

III. APARICIÓN DE LA CLAVE ELECTORAL EN EL PARTIDO CONSERVADOR TRAS EL 18 DE SEPTIEMBRE

La victoria unionista en el referendo en ningún caso supone un punto y final sino que marca el inicio de un nuevo capítulo en lo relativo a la configuración política y constitucional de Reino Unido. Desde la firma del Acuerdo de Edimburgo, Cameron, Miliband y Clegg subrayaron que votar en contra de la independencia no debía interpretarse como sinónimo de mantener el statu quo. Con ello, las perspectivas de cambio quedaron institucionalizadas.

Sin embargo, determinar cómo será Reino Unido en los próximos años admite más interrogantes que certezas, sobre todo tras manifestar públicamente David Cameron su deseo de extender la reforma a Inglaterra, Irlanda del Norte y País de Gales, y zanjar la controvertida *West Lothian Question*, que de manera gráfica expresara en 1977 el diputado laborista escocés Tam Dalyell en los siguientes términos: «¿por qué los parlamentarios no ingleses pueden decidir sobre asuntos internos que afectan a Inglaterra mientras que los parlamentarios ingleses no pueden decidir sobre asuntos de esta misma naturaleza que afecten a Escocia?»⁶.

Sobre la *West Lothian Question*, la medida que defiende el Primer Ministro para resolverla combina pragmatismo, radicalismo y tacticismo, resumiéndose en la máxima de «votos ingleses, para leyes inglesas». La traducción política consistiría, por tanto, en que los diputados escoceses en Westminster no deberían tener derecho a voto cuando se trate de materias que han sido devueltas al parlamento escocés.

David Cameron se refugia en el lenguaje para avalar una solución de esta trascendencia, de ahí su énfasis en que se trata de «un acto de justicia» para el Reino Unido, añadiendo que los ingleses tienen argumentos legítimos para exigir que las leyes que les afecten a ellos, no deban ser votadas por los diputados escoceses.

En opinión de Michael Gove (Jefe Parlamentario del Partido Conservador) será imposible devolver más poderes a Escocia si no se redefine la posición de los diputados escoceses en Westminster⁷. Como se aprecia, persiste

⁶ DE MONTALVO, FEDERICO, «Las heridas del referéndum escocés: la reaparición de la *West Lothian Question*», *Análisis FAES*, 7 de octubre de 2014.

En http://www.fundacionfaes.org/es/analisis/135/las_heridas_del_referendum_escoces-_la_reaparicion_de_la_west_lothian_question

Accedido por última vez el 17 de octubre de 2014.

⁷ *The Telegraph*, 21 de septiembre de 2014.

en la línea argumental del Primer Ministro («*lo que necesitamos es más devolución de competencias a Escocia, pero también un acuerdo que sea justo para el Reino Unido*»)⁸ y de William Hague para el que las demandas de justicia para con Inglaterra en ningún caso desestabilizan al Reino Unido y sí, por el contrario, se pone en riesgo el futuro de éste cuando no se responde a aquéllas.

Un argumento más equilibrado lo mostró David Davis (rival de Cameron en las primarias del Partido Conservador del año 2005) para quien se puede dar lugar al nacimiento de una nueva nación a partir de la vieja nación. Para ello, deberá implementarse una solución de conjunto, nunca una que vaya paso a paso. Más en concreto, Davis sostenía que resultaría inaceptable que a Escocia se le transfirieran nuevas competencias y eso mismo se haga más tarde al resto de Reino Unido. Junto a ello, incidió en la importancia de dotar de plena competencia fiscal al Parlamento escocés, como él ya pidió en 1997; de lo contrario la *Devolution* estará incompleta y servirá para que la causa del SNP gane adeptos⁹.

Sin embargo, esta suerte de posición de «justicia» por la que aboga Cameron, queda relegada a un segundo lugar cuando se añaden dos explicaciones. Por un lado, que la desafección de los escoceses hacia el Partido Conservador ha sido una constante en las elecciones generales desde 1997 (por ejemplo, en 2011, los tories lograron un sólo diputado en la «nación del norte», por 40 los laboristas). Por otro lado, de cara a los comicios británicos de mayo de 2015, los resultados se intuyen apretados, con lo cual, el veredicto del electorado escocés podría ser determinante a la hora de decidir quién resulta vencedor final y con qué mayoría gobierna.

Por tanto, si hay un elemento que ha cobrado protagonismo tras el 18 de septiembre, es que el consenso manifestado por conservadores y laboristas con motivo de la consulta, se ha quebrado. La máxima de que la Unión hace fuerte al país y la secesión, por el contrario, lo debilita doméstica e internacionalmente, aún manteniéndose vigente, ha cedido importancia ante otros imperativos, siendo el principal, las próximas elecciones en Reino Unido.

Asimismo, las propuestas de reforma que manejan tories y laboristas son distintas, lo cual obedece a que sus modelos de *One Nation* difieren entre sí. Por tanto, a la hora de pronosticar cuál va a ser el futuro de Escocia y Reino Unido, no sólo deben analizarse argumentos constitucionales, sino también aquellos de ingeniería electoral.

IV. EL TACTICISMO DE DAVID CAMERON

Como hemos subrayado, la victoria final del unionismo supone que la estructura territorial de Reino Unido se mantiene intacta, fenómeno que no

⁸ *La Vanguardia*, 14 de octubre de 2014.

⁹ DAVIS, DAVID, «Scotland has spoken. Lets listen to England», *The Sun*, 21 de septiembre de 2014. <http://www.daviddavismp.com/david-davis-writes-for-the-sunday-times-about-devolution-for-england/>

Accedido por última vez el 17 de octubre de 2014.

puede predicarse de la arquitectura constitucional. Ésta sufrirá mutaciones en los próximos meses y afectarán, como adelantó David Cameron, tanto a Escocia como a Inglaterra, Irlanda del Norte y País de Gales.

La inmediata creación de la Comisión Smith y el hecho de que haya empezado sus deliberaciones en octubre de 2014, ratificó la veracidad de las promesas expresadas por David Cameron y secundadas por Ed Miliband y Nick Clegg, orientadas a ampliar el marco competencial escocés.

Al respecto, la Comisión Smith trabajará en la mejora del autogobierno y en ella han tomado parte miembros de los cinco partidos con representación en el Parlamento escocés (nacionalistas del SNP, laboristas, liberales, conservadores y verdes, cada uno de los cuales ha designado dos representantes).

Asimismo, la promesa unionista de ampliar las competencias de Escocia, fue uno de los argumentos que en mayor medida utilizaron durante la campaña del referendo los líderes de las «filiales» escocesas del Partido Conservador, Laborista y Liberal (Ruth Davidson, Johann Lamont y Willie Rennie, respectivamente). Desde un prisma más estratégico, Cameron, Clegg y Miliband insistieron en ella horas antes de que tuviera lugar el primer debate televisado (6 de agosto) entre Alistair Darling (*Better Together*) y el Ministro Principal de Escocia, Alex Salmond.

Por parte de la Plataforma *Yes Scotland* fue una constante subestimar el valor de esa promesa de reforma constitucional, negando la sinceridad de la misma. Como resultado, los objetivos fundamentales del independentismo (mantener la libra y la presencia en la UE) basándose en una buena relación con Londres, serían difícil de conseguir debido a que durante la campaña presentaron al Estado británico como insensible ante las demandas del pueblo escocés¹⁰.

Especialmente, en los días previos a la votación, el binomio Alex Salmond-Nicola Sturgeon enfatizó «la oportunidad histórica y única» que suponía el 18 de septiembre. En este modus operandi nacionalista se apreciaron ciertas dosis de ultimátum a sus compatriotas, bajo la advertencia de que no habría un nuevo referendo si la postura secesionista era derrotada.

El independentismo mantuvo inalterable su visión de la independencia como la única fuerza capacitada para transformar la vida de los escoceses, premisa que combinó con una recurrente apelación al miedo en función de la cual, de no producirse el triunfo del SÍ, los comicios británicos de 2015 mantendrán el panorama de austeridad y recortes para Escocia, producto del establecimiento de un gobierno unionista en Londres, sobre todo si éste tiene signo conservador¹¹.

¹⁰ MOLINA, IGNACIO, «El futuro de Escocia a debate», *Comentario Elcano*, 54-2014, 11 de agosto de 2014.

Accesible siguiendo este enlace consultado por nosotros por última vez el 17 de octubre.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-molina-futuro-de-escocia-a-debate#.VEJiuFdGuSo

¹¹ SILLARS, JIM, «Yes we can», *Socialist Voice*, issue 440, 13-26 de junio de 2014, p. 4.

Accesible siguiendo este enlace, consultado por nosotros por última vez el 20 de octubre de 2014.
<http://www.scottishsocialistparty.org/wp-content/uploads/2014/06/ssv440.pdf>

Nicola Sturgeon expresaba esta tesis de la siguiente manera: «*está muy claro que la huella de David Cameron se halla presente en todas estas historias terribles que nos han contado estos últimos días y semanas. El pueblo de Escocia no se dejará amedrentar por el gobierno tory de Westminster en sus intentos de expandir el miedo*».

Durante el mes de septiembre, la presencia de David Cameron formó parte del paisaje escocés. A través de los discursos pronunciados y entrevistas concedidas, reconoció que su formación no disfrutaba en Escocia del nivel aceptación popular que debería tanto por tradición como por historia. En sus intervenciones primaron los argumentos genéricos, que pusieron el acento en el pasado común compartido, que combinó con advertencias dirigidas al SNP por intentar monopolizar la identidad escocesa, cuando la realidad tangible es que uno de los éxitos del Reino Unido deriva de su capacidad para compatibilizar varias identidades a la vez¹².

Complementariamente, y con mayor presencia en terreno, destacó la actuación del Scottish Conservative and Unionist Party (cuarta fuerza en el Parlamento escocés). Ruth Davidson anticipó durante el verano los objetivos de su formación si finalmente vencía el unionismo, ocupando un lugar central la defensa de la plena responsabilidad fiscal para Escocia.

Con sus mismas palabras: «*el 18 de septiembre decir No gracias no significa ausencia de cambios. Significa que podemos progresar en la construcción de un Parlamento más responsable y más poderoso, mientras formamos parte de la familia de naciones del Reino Unido*»¹³. Esto suponía, en consecuencia, un giro de 180 grados no sólo en la visión del Partido Conservador, sino de la propia Ruth Davidson, quien un año antes se había posicionado en sentido contrario en lo que a las competencias fiscales se refiere.

Ruth Davidson seguía de este modo las recomendaciones de la Comisión Strathclyde (junio de 2014), siendo la más sobresaliente de las mismas la necesidad de que el Parlamento escocés disponga de plena libertad fiscal. Para Davidson así debe de ser por dos razones: por la madurez que (el Parlamento) ha adquirido tras 15 años de funcionamiento y porque ello permitirá aplicar a la gestión pública los principios básicos de la ortodoxia conservadora, como el de responsabilidad y el de transparencia.

En opinión de Peter Jones este cambio de punto de vista en los tories era clave porque se habían dado cuenta de que en los años precedentes «no habían hecho bien las cosas», de tal modo que con sus actitudes habían fomentado entre la opinión pública la creencia de que no les interesaba Escocia, escenario donde habían podido sobrevivir gracias a «la cortesía del sistema proporcional»¹⁴.

¹² *The Guardian*, 23 de julio de 2014.

¹³ *The Telegraph*, 5 de agosto de 2014.

Véase también su columna de opinión en *The Scotsman* (22 de julio de 2014), titulada «Voting no lets us lift up our eyes».

<http://www.scotsman.com/news/ruth-davidson-voting-no-lets-us-lift-up-our-eyes-1-3485229>
Accedida por última vez el 26 de octubre de 2014.

¹⁴ JONES, PETER, «Tories take a devolution detour», *The Scotsman*, 2 de junio de 2014.

En <http://www.scotsman.com/news/peter-jones-tories-take-a-devolution-detour-1-3430833>
Accedido por última vez el 26 de octubre de 2014.

La reciente conferencia anual del Partido Conservador, celebrada en Birmingham entre el 28 de septiembre y el 1 de octubre, corroboró las bases de la nueva estrategia. Por un lado, Ruth Davidson disfrutará de plena autonomía en Escocia a la hora de diseñar la hoja de ruta tory para la reforma, la cual, como ella enfatizó, no debe entenderse como un premio de consolación para el SNP y sí como un instrumento para que el Parlamento escocés se rija por valores conservadores¹⁵. Por otro lado, David Cameron será quien coloque en el mismo nivel de jerarquía la reforma que se realice en Escocia con la que se desarrolle para el resto de Reino Unido (principalmente en Inglaterra). Para ello, el Primer Ministro ha explicado que ambas son complementarias y que deben ir a la par cronológicamente. En este sentido, la Comisión Smith ha rechazado cualquier vinculación causal y temporal entre lo que se dictamine en y para Escocia y los desarrollos ingleses.

De este *modus operandi*, ciertamente radical del Primer Ministro, pueden extraerse varias interpretaciones. En primer lugar, busca eliminar el estigma de «partido inglés» que pesa sobre su formación, otorgándole libertad de maniobra en Escocia. En segundo término, el planteamiento que tiene en mente podría definir a Cameron como un reformista a ultranza y un modernizador de las estructuras de su partido (anquilosadas en algunas materias, particularmente en las de naturaleza constitucional)¹⁶.

Sin embargo, no puede descartarse que esta estrategia choque con aquel sector del Partido Conservador que mantiene intacta su hostilidad a la *Devolution* en Escocia y que recurre a un discurso similar al de los años noventa. En este sentido, durante la campaña del referendo aparecieron voces que discreparon del binomio Cameron-Davidson (por ejemplo, Ian Lang).

De igual modo, como hemos indicado en los párrafos precedentes, en las maniobras de Cameron se detectan elevadas dosis de tacticismo orientado hacia un fin concreto: la victoria en las próximas elecciones generales británicas. Para ello, el primer paso ha consistido en provocar desconcierto en su gran rival, el Partido Laborista. Con la reaparición de la «cuestión inglesa» y la defensa de los plenos poderes fiscales para Escocia, ha infundido en Ed Miliband dosis de incertidumbre que se han traducido en la pérdida de unidad laborista y en una incapacidad manifiesta para ofrecer una respuesta contundente a los propósitos del líder tory.

Actualmente, sólo Gordon Brown parece en condiciones de dar una réplica fundamentada y al margen de cualquier equilibrio político. Este fenómeno tampoco es puntual, puesto que en la fase final de la campaña del referendo, el ex Primer Ministro (2007-2010) fue uno de los actores más rele-

¹⁵ DAVIDSON, RUTH, «Time to reset Scotland», 30 de septiembre de 2014.

En <http://www.scottishconservatives.com/2014/09/ruth-time-reset-scotland/>

Accedido por última vez el 10 de noviembre de 2014.

¹⁶ A esta idea se refirió Brian Monteith en su columna en *The Scotsman* (2 de junio de 2014) titulada «Trust Cameron for more Devolution».

En <http://www.scotsman.com/news/brian-monteith-trust-cameron-for-more-devolution-1-3429657>

Accedido por última vez el 26 de octubre de 2014.

vantes, explicando a sus compatriotas escoceses las consecuencias reales de la independencia, para lo cual incidió en aspectos fundamentales como el desmantelamiento del sistema de pensiones¹⁷. Tras el 18 de septiembre, su protagonismo sigue intacto.

En opinión de Gordon Brown, resolver la *West Lothian Question* al modo que plantea David Cameron, creará dos tipos de diputados, «*un cocktail explosivo que destruiría el Reino Unido*»¹⁸. Ed Miliband se mostró más comedido en su análisis y, en cierta manera, permaneció a la defensiva: «*David Cameron hizo una promesa; no hizo una promesa condicionada, él hizo una promesa clara y va a mantenerla. Yo conozco a David Cameron y querrá honrar esa promesa. Yo por mi parte voy a mantener la promesa que hice. Hay un alto riesgo de que la clase política extraiga lecciones erróneas de este referendo. El 45 % intentó romper el Reino Unido votando sí. Ellos pensaron que no tenían nada que perder. Y eso tiene que ver con la forma en que Escocia y el Reino Unido son gobernados. Mucho más que eso, tiene que ver con la forma en que este país trabaja: ¿trabaja para una elite minoritaria o para la mayoría de la clase trabajadora?*»¹⁹.

Cuando se refirió a las expectativas constitucionales de Escocia, Miliband lo hizo en los siguientes términos: «*sabemos que el país necesita un cambio en la forma en que es gobernado y por quiénes es gobernado. Otorgaremos poderes más fuertes a un parlamento escocés más fuerte, a una Escocia más fuerte*»²⁰.

En cuanto al SNP, tampoco ha acogido satisfactoriamente los planes de David Cameron, si bien su oposición no radica tanto en la jerarquía de la «cuestión inglesa» como en el hecho de que vincule en el tiempo las reformas previstas para las dos naciones.

En efecto, el nacionalismo escocés es consciente de que lograr el consenso entre laboristas y conservadores sobre la *West Lothian Question* resultará complejo, lo que retrasará los cambios en Escocia. De ocurrir esto último (escenario no descartable), el independentismo encontrará fuentes de legitimidad para argumentar que en la agenda del gobierno británico, Escocia conserva un lugar secundario.

Se trata, en consecuencia, de una posibilidad que no debería menospreciar David Cameron puesto que, si bien el SNP perdió el 18 de septiembre y su líder Alex Salmond dimitió automáticamente, ello no se ha traducido ni en la desestabilización ni en la implosión del partido. Por el contrario, ha aumentado el número de afiliados (sobre todo, a costa de simpatizantes otrora del laborismo) y los sondeos de cara a las elecciones escocesas de 2016 le son muy favorables, pudiendo alcanzar una nueva mayoría absoluta. David Maddox hacía la siguiente reflexión: la victoria unionista en el referendo, propiciada entre otras razones por el ímprobo trabajo de los voluntarios laboristas, fue una victoria amarga, puesto que el SÍ a la independencia venció en feudos tradicionales del Scottish Labour Party, como Glasgow. Tras ello,

¹⁷ *The Scotsman*, 11 de junio de 2014.

¹⁸ Véase al respecto, por ejemplo, *The Scotsman* y *The Herald Scotland*, 15 de octubre de 2014.

¹⁹ *The Daily Record*, 22 de septiembre de 2014.

²⁰ *The Guardian*, 19 de septiembre de 2014.

Maddox, citando fuentes internas laboristas, apostillaba que, aunque en 2015 podrían mantener los resultados de 2010 (40 diputados), en las autonómicas de 2016 podríamos asistir a una debacle laborista histórica²¹.

Finalmente, priorizar la «cuestión inglesa» de cara a los comicios de 2015, otorgando a la misma un nivel de importancia idéntico al que pueda ostentar el referendo de permanencia (in-out) en la Unión Europea, conlleva otro riesgo añadido para David Cameron que tampoco debe subestimar: las críticas que recibirá de sus rivales ya que le acusarán de actuar conforme a los dictados del UKIP, cuyo líder Nigel Farage, aunque careció de protagonismo en la consulta de Escocia, practica un rancio nacionalismo inglés.

Asimismo, dentro de las filas tories, deberá vigilar a aquellos diputados que defienden la cuestión inglesa más como una forma de minar su liderazgo que como una herramienta al servicio de la mejora de Reino Unido en su conjunto. Algunos de ellos, como John Redwood, se han caracterizado históricamente por sus posturas díscolas (desafío al liderazgo de John Major en 1995) y no por la disciplina del partido.

En definitiva, la posición adoptada por Cameron es compleja e invita a vaticinar que desde octubre de 2014 hasta mayo de 2015 permanecerá instalado en un juego de equilibrios permanente.

V. EL SNP TRAS EL REFERÉNDUM: CONTINUISMO, AMBIGÜEDAD INTENCIONADA Y OPTIMISMO ELECTORAL

A pesar de la derrota en la consulta, debe resaltarse que en ningún caso el SNP va a ser un actor marginal ni en la política escocesa ni en la británica a corto y medio plazo.

Tras conocerse los resultados del 18 de septiembre, se produjo la dimisión de Alex Salmond (consecuencia más simbólica que sustancial) como Ministro Principal de Escocia y líder del SNP. Como legado tangible destaca que consumó su promesa de realizar un referendo, tal y como advirtió tras ganar las elecciones de 2007. Hasta ese momento, los gobiernos de coalición entre laboristas y liberales no habían contemplado la modificación de la relación jurídica y política de Escocia con el Reino Unido²².

Como éxitos más de corte personal, Salmond se atribuyó el elevado porcentaje de participación (particularmente entre los jóvenes 16 y 17 años) y que un 1,6 millones de escoceses votaran por la independencia (cifra que reconoció nunca hubiera imaginado cuando entró en política)²³.

²¹ MADDOX, DAVID, «Miliband must electrify Labour». *The Scotsman*, 22 de septiembre de 2014. Accesible siguiendo este enlace, consultado por nosotros por última vez el 24 de octubre de 2014. <http://www.scotsman.com/news/david-maddox-miliband-must-electrify-labour-1-3549513>

²² DORREGO DE CARLOS, ALBERTO, *op. cit.*, pp. 90-91.

²³ «First Minister on referendum outcome», 19 de septiembre de 2014.

<http://news.scotland.gov.uk/Speeches-Briefings/First-Minister-on-referendum-outcome-106a.aspx>
Accedido por última vez el 10 de noviembre de 2014.

No obstante, surgieron reproches a la forma de organizar la campaña, si bien fueron minoritarios. Entre las voces discrepantes que merecen reflejarse se encuentra la de Gordon Wilson (líder SNP entre 1979-1990), para quien la razón principal de la derrota de *Yes Scotland* se debió a la incapacidad de Salmond para presentar una narrativa económica alternativa a la del unionismo y que, a su vez, trascendiera la simple afirmación de que una Escocia independiente dispondría de los recursos suficientes para satisfacer las demandas de sus ciudadanos.

Además, Wilson añadió un argumento que el SNP empleó escasamente durante la campaña: amenazar a los votantes del NO con ser asimilados por Inglaterra²⁴. Se trata de una idea ciertamente peligrosa ya que concede prioridad a la cuestión identitaria.

La aludida dimisión de Alex Salmond puede interpretarse también como una consecuencia lógica de la derrota. Su gobierno de mayoría absoluta estuvo centrado desde 2011 en la preparación del referendo. Para tal empresa, no ha escatimado ni recursos ni promesas, algunas de ellas (en especial, las relacionadas con cuestiones trascendentes como la permanencia en la Unión Europea o el mantenimiento de la libra) justificadas con argumentos que el unionismo rebatió con facilidad.

En lo que a Europa se refiere, el gobierno escocés defendió el principio de la «continuidad de efecto», es decir, que una vez lograda la independencia, sobre Escocia seguirían recayendo las obligaciones y previsiones de los Tratados comunitarios que venían aplicándose antes del 18 de septiembre, fenómeno compatible con iniciar la adhesión al marco político, económico, legal e institucional de la UE.

Bajo el prisma de Salmond, una política de esta naturaleza no generaría perjuicio para el resto de Estados miembros, añadiendo que ningún de ellos había amenazado con bloquear la petición de adhesión²⁵. En cuanto al resto de razones, aludió a las siguientes:

- a) Presentación de la campaña por la independencia desarrollada en Escocia como modelo de civismo y constitucionalismo, en comparación con otros movimientos secesionistas.
- b) El nacionalismo cívico del SNP promueve el internacionalismo y no contempla la independencia como sinónimo de aislamiento en la comunidad internacional. Al respecto, Fiona Hyslop (Ministra responsable de Exteriores en el Parlamento escocés) argumentaba que una Escocia independiente sería un buen guardián del orden internacional, insistiendo en la idea de que independencia y separación son términos antagónicos²⁶.

²⁴ *The Telegraph*, 4 de noviembre de 2014.

²⁵ SALMOND, ALEX, «First Minister Speech», 17 de febrero de 2014.

En <http://news.scotland.gov.uk/Speeches-Briefings/First-Minister-speech-95a.aspx>

Accedido por última vez el 20 de octubre de 2014.

²⁶ HYSLOP, FIONA, «What perspectives for an independent Scotland», 30 de abril de 2014.

- c) El concepto de independencia que defiende el SNP promueve la interdependencia ya que busca soberanía para compartirla.

La suma de estos tres argumentos también aparecen reflejados en la contraposición que hizo Nicola Sturgeon entre un *nacionalismo existencial* (aquél que apoya la independencia sólo para su propio beneficio) con un *nacionalismo utilitario* (apoya la independencia con la finalidad de conseguir una sociedad más justa, oportunidades para el crecimiento económico y ocupar un lugar relevante en el mundo)²⁷.

Malcolm Rifkind ofrece un punto de vista más acorde con la realidad: tras la ruptura, Escocia podría integrarse en la UE, aunque para ello deberían transcurrir años y no meses²⁸.

La retirada de Salmond de la arena política (que no pública) no va a suponer un giro de 180 grados en el credo ideológico del partido que le llevaría a aceptar el autonomismo y rechazar la independencia. Tampoco ha generado hándicap alguno para el funcionamiento interno del SNP. Primero, por la rapidez con que fue designada Nicola Sturgeon como sucesora. Segundo, y en íntima relación con la idea anterior, por la ausencia de candidatos con opciones reales de hacerse con la jefatura del partido y del gobierno.

Con Sturgeon el continuismo está garantizado. Además, la herencia que recibe es ciertamente positiva, como explicaba Alex Massie: Salmond transformó un movimiento en el partido natural de gobierno en Escocia, enfatizó el nacionalismo cívico sobre el étnico y dejó para la historia las luchas fraticidas entre gradualistas y fundamentalistas²⁹. En consecuencia, la división interna que impidió que el SNP lograra mejores resultados durante los años 80 y 90 del siglo XX, forma parte del pasado.

En cuanto a Nicola Sturgeon, ésta ha repetido en sus primeras intervenciones públicas que la independencia ocupa el primer lugar en las aspiraciones del SNP. Las preguntas obligatorias, por tanto, serían: ¿a través de qué medios? ¿contempla realizar un nuevo referendo? ¿mediante una victoria por mayoría absoluta en 2016 a la que siga una declaración unilateral de inde-

En <http://news.scotland.gov.uk/Speeches-Briefings/Speech-by-External-Affairs-Secretary-Fiona-Hyslop-b1f.aspx>

Accedido por última vez el 20 de octubre de 2014.

²⁷ STURGEON, NICOLA: «The constitutional future of an independent Scotland», 16 de junio de 2014.

En <http://news.scotland.gov.uk/Speeches-Briefings/The-constitutional-future-of-an-independent-Scotland-dbd.aspx>

Accedido por última vez el 20 de octubre de 2014.

²⁸ «El hecho de que el TUE no contenga provisiones expresas relativas al tratamiento de las consecuencias de la secesión de un territorio de un Estado miembro no quiere decir que no existan disposiciones aplicables en los Tratados que regulen el tratamiento de un supuesto de este tipo. (...). Lo que significa que serán de aplicación las reglas generales sobre reforma de los Tratados y sobre la incorporación de un nuevo Estado miembro en el seno de la UE».

LÓPEZ BASAGUREN, ALBERTO: «La independencia de Escocia en la Unión Europea. Los efectos de la secesión de territorios en la UE entre política y derecho». *Teoría y realidad constitucional*, núm. 33, UNED, 2014, p. 73.

²⁹ MASSIE, ALEX, «The legacy of Alex Salmond», *The Scotsman*, 21 de octubre de 2014.

Accesible siguiendo este enlace, consultado por última vez el 27 de octubre de 2014.

<http://www.scotsman.com/news/alex-massie-the-legacy-of-alex-salmond-1-3547961>

pendencia? Para responder a estos interrogantes, ha recurrido a una ambigüedad deliberada.

En efecto, emplea un discurso con tintes realistas en función del cual otorga prioridad a la reforma constitucional (Comisión Smith) exigiendo que aquélla sea cercana al federalismo (concepto empleado por Gordon Brown)³⁰ y que los nuevos poderes que obtenga el parlamento escocés sirvan para «marcar la diferencia».

En tal dirección, Sturgeon y el SNP harán una minuciosa labor de observación a fin de fiscalizar si los partidos unionistas cumplen sus promesas. Con sus propias palabras: *«se lo he dicho directamente a Lord Robert Smith que nos adentramos en esto de buena fe; no vamos a conseguir todo lo que queremos. No nos va a traer la independencia, pero se tiene que avanzar un largo camino para cumplir con lo que los votantes creen que se les ha prometido. Tiene que ser un paquete completo. A menos que el paquete de la devolución de poderes sea sustancial, el revés contra los partidos de Westminster va a ser grave»*³¹.

Dentro de esta parte realista, otro asunto que ocupará la agenda de Sturgeon será el referendo in-out que tiene en mente David Cameron sobre la Unión Europea (para ello, el Partido Conservador deberá lograr mayoría absoluta en mayo). En este sentido, ha sido habitual por parte del SNP contraponer el espíritu escocés, definido como cosmopolita y progresista, con el británico al que etiqueta de arcaico³². El aumento del euroescepticismo en Reino Unido, el SNP lo interpreta como una característica más propia de Inglaterra que de Escocia³³. Además, comparte con laboristas y liberales que, bajo el actual gobierno tory, el país no se encuentra «en el corazón de Europa», sino en sus «márgenes»³⁴.

Con posterioridad a la celebración de la reciente consulta, la comprometida relación de Reino Unido con la UE, ha mantenido su espacio en las agendas de los partidos, sin apreciarse cambios notables en las posiciones. Nicola Sturgeon, ante la posibilidad de que ese referendo se celebre y gane el abandono de la UE, ha sostenido que tal opción debería contar con un apoyo mayoritario por parte del electorado escocés, consciente de que los votos de Inglaterra pueden ser determinantes a la hora de tomar una decisión que afectará a todo el Reino Unido.

La otra parte de su discurso es más ambigua y con una intencionalidad clara. En efecto, la contundencia que mostró en su visión de lo que espera de

³⁰ Al respecto, el ex Primer Ministro laborista expresó lo siguiente: *«El statu quo no es por más tiempo una opción. Estamos hablando de un gran cambio en la Constitución. Nos estaríamos moviendo hacia algo bastante cercano al federalismo. El cambio está en el aire y el cambio está viniendo»*. *The Scotsman*, 28 de septiembre de 2014.

³¹ *La Vanguardia*, 28 de septiembre de 2014.

³² RIFKIND, MALCOLM, *op. cit.*, p. 59.

³³ Véase, al respecto, el discurso de Fiona Hyslop en la Universidad de Lund (Suecia) del pasado 9 de diciembre de 2013, titulado «Scotland's place in Europe».

Accesible siguiendo este enlace, consultado por última vez el 20 de octubre de 2014.
<http://news.scotland.gov.uk/Speeches-Briefings/Scotland-s-place-in-Europe-724.aspx>

³⁴ SALMOND, ALEX: «Scotland's place in Europe», 28 de abril de 2014.

<http://news.scotland.gov.uk/Speeches-Briefings/Scotland-s-Place-in-Europe-bdf.aspx>
 Accedido por última vez el 20 de octubre de 2014.

las deliberaciones de la Comisión Smith, no se ha apreciado cuando hubo de pronunciarse sobre si una propuesta de referendo aparecerá en el manifiesto del SNP en las elecciones de 2016. «Dependerá de las circunstancias», fue su respuesta.

Nicola Sturgeon, por tanto, siguió la línea trazada por Alex Salmond en la entrevista concedida al rotativo escocés *The Scotsman* (22 de septiembre) donde expresó que «la ruta del referéndum fue una que yo elegí, era mi política. Yo pensé que era la vía correcta de proceder pero, naturalmente, hay un amplio abanico de formas por las que Escocia puede mejorar su posición en la búsqueda de la independencia escocesa»³⁵. Otras figuras del independentismo, como Jim Sillars, vienen sosteniendo que bastará una mayoría absoluta en 2016 para hacer realidad los planes de ruptura.

Este punto de vista sólo generará división entre los escoceses y retrasará la reforma, cuando ésta exige consenso y no chantajes encubiertos. De suceder esto último, nos hallaríamos ante a un episodio de deslealtad nacionalista que optaría por los atajos en vez de atenerse a la legalidad constitucional.

El punto de vista Sturgeon, abriendo la posibilidad a una posible nueva consulta y matizando que la palabra *Devolution* ya no es válida para los escoceses³⁶, suscitó las críticas de los partidos unionistas. Para el tory Jackson Carlrow «esto confirma que un voto en 2016 por el SNP es un voto por otro referendo por la independencia. Eso no es lo que la mayoría de la gente quiere. El pueblo se ha movido; el SNP debe hacerlo también». Para Willie Rennie (liberales-demócratas), el punto de vista expresado por Sturgeon «demuestra que el SNP cambia de planes cada hora». Finalmente, en opinión de Drew Smith (laborismo): «Sturgeon debe aprender las lecciones del referendo. Eso significa estar preparado para aceptar que Escocia permanezca dentro del Reino Unido es el deseo del pueblo escocés»³⁷.

Por tanto, cabe adelantarse a los acontecimientos y afirmar que cualquiera que sea el resultado final de la Comisión Smith, al no barajar la opción de la independencia, es probable que no satisfaga por completo las aspiraciones del SNP.

VI. EL PARTIDO LABORISTA: ¿PERDEDOR ESTRUCTURAL DE LA CONSULTA?

El laborismo, personificado en Alistair Darling, Gordon Brown, Johann Lamont y Jim Murphy, jugó un rol fundamental en el referendo. Además de defender el mantenimiento de la Unión, reiteraron que ellos trajeron la *Devolution* a Escocia en 1997, con lo cual se puso fin al «déficit democrático» en Reino Unido.

Sin embargo, la victoria unionista se ha convertido en un dardo envenenado para Ed Miliband en lo que al corto y medio plazo se refiere. Hasta la

³⁵ *The Scotsman*, 22 de septiembre de 2014.

³⁶ *The Scotsman*, 5 de octubre de 2014.

³⁷ *The Scotsman*, 24 de septiembre de 2014.

consulta escocesa, las encuestas le eran muy favorables de cara a acceder al número 10 de Downing Street. Al mismo tiempo, solapaban aspectos sobre los que había recurrido a la retórica para ofrecer su punto de vista (por ejemplo, hacia la Unión Europea, subestimando que existe un buen número de diputados laboristas partidarios de celebrar una consulta in-out). Finalmente, había instrumentalizado la emergencia del UKIP, empleándola como arma arrojadiza contra David Cameron en materias como la citada relación con la Unión Europea o la inmigración.

Esta forma de operar, como hemos indicado, no podía ocultar por más tiempo ciertos rasgos, no tan puntuales como desearía Ed Miliband, que vienen caracterizando al laborismo, destacando la pérdida de la escarapela de «partido natural de gobierno» en Escocia.

Para Malcolm Rifkind, «entre mayo de 1999 y mayo de 2007, Escocia tuvo un ministro principal laborista. Se asumió que ese sería el orden natural de las cosas, pero a posteriori se ha demostrado que el laborismo escocés era mucho más vulnerable de lo que se creía. A escala nacional, el laborismo llevaba en el poder desde 1997 y su popularidad menguaba de resultados del hartazgo popular. Esa circunstancia se vio agravada por la imprudente decisión de invadir Irak en 2003, medida amplia y profundamente impopular que llevó a muchos escoceses a pensar que aquel no era el partido izquierdista y pacifista que habían votado. (...) Se presentó así la oportunidad perfecta para el SNP, liderado por Alex Salmond. Al SNP no lo corrompió el poder. El partido supo llenar el espacio político a la izquierda del laborismo y, como independentistas orgullosos consagrados a Holyrood, no podían ser acusados de no mirar ante todo por Escocia»³⁸.

Así, otras formaciones, principalmente SNP pero también los verdes y socialistas republicanos, se han apropiado de buena parte del credo laborista³⁹. Este fenómeno se remonta a los primeros años de la puesta en marcha de la *Devolution* y está estrechamente relacionado con el aumento del independentismo Escocia⁴⁰. De hecho, Johann Lamont, durante la pasada conferencia anual, fue realista cuando expuso que «ganamos pero permitimos que el descontento se transformara en nacionalismo».

En este punto, voces del laborismo escocés como Margaret Curran, como respuesta a la desorientación ideológica, proponen una profundización en el componente izquierdista del programa y olvidar aquellos los valores vinculados al *Blairismo*⁴¹. Curran, también en la conferencia anual, hizo una lectura en clave electoral cuando expuso que muchos partidarios de la independencia habían sido votantes laboristas y que, si habían optado por la separación, se debía que estaban aterrorizados por la posibilidad de un nuevo gobierno tory. Se trata de una revisión programática que afectaría al eje derecha-izquierda y no al eje unionismo-independentismo.

³⁸ RIFKIND, MALCOLM, *op. cit.*, p. 58.

³⁹ *El País*, 18 de septiembre de 2014.

⁴⁰ GAFAROT, MARC: «Las claves del referéndum escocés», *Opinión CIDOB*, núm. 262, 17 de septiembre de 2014.

En http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/europa/las_claves_del_referendum_escoces Accedido por última vez el 30 de octubre de 2014.

⁴¹ Véase GURRUTXAGA, ANDER, «Recuerdos de Escocia», *Deia*, 22 de septiembre de 2014.

Así, en la última conferencia anual laborista, cuyo tono fue antagónico a la celebrada una semana después por los tories, los reproches predominaron frente al optimismo, particularmente cuando se analizó el referendo y su resultado final⁴². Una de las principales consecuencias extraídas fue que el Labour Party y el Scottish Labour Party se habían olvidado de la clase trabajadora durante los últimos 20 años, tesis que visceralmente expuso Len McCluskey, líder del principal sindicato británico (Unite)⁴³. De hecho, las palabras de Salmond hablando «de las rutas parlamentarias para la independencia» sólo recibieron la adecuada réplica por parte de Alistair Darling.

Aún con ello, conviene recordar un hecho de la historia reciente que reflejó John MacTernan⁴⁴: aunque actualmente la etiqueta *Blairista* o *New Labour* se emplea de modo peyorativo, el laborismo sólo ha ganado elecciones cuando ha sido capaz de unir entre sus votantes a la clase media y a la clase trabajadora. En consecuencia, gobernar sólo pensando en la izquierda, es sinónimo de estar de manera permanente en la oposición.

En contra de la reestructuración ideológica del laborismo escocés juega también la instrumentalización que el resto de formaciones están efectuando de su división. Por un lado, desde el SNP se insiste en que la clave del hundimiento laborista radica en la «alianza tóxica» con los tories (*Better Together*). Por otro lado, para los conservadores, el descenso electoral y de militancia del laborismo escocés lo achacan a la ausencia de autonomía en su funcionamiento, que particularizan en el rechazo de la propuesta de dotar de plenos poderes fiscales al parlamento de Edimburgo⁴⁵.

⁴² En opinión de John MacTernan, el laborismo no realizó lo suficiente algunos hechos derivados del referendo como:

- a) que era la primera votación que ganaba desde 2005.
- b) que el SNP y su proyecto fueron los grandes derrotados, siendo vencido en reductos tradicionales del independentismo.
- c) que, aunque el SNP ha incrementado su número de miembros, los nuevos afiliados no son partidarios del SNP, por lo cual en las elecciones de 2015, podrían votar laborismo o incluso al Partido Conservador.

McTernan, John, «Scotland is Labour still», 3 de octubre de 2014.

En <http://www.progressonline.org.uk/2014/10/03/scotland-is-labour-still/>

Accedido por última vez el 10 de noviembre de 2014.

Previo a la celebración de la consulta, MacTernan había mostrado idéntico optimismo realizando el siguiente análisis: una victoria del NO, debería poner en marcha la maquinaria laborista para ganar en 2015 y en 2016. Además, el laborismo debería explicar con claridad las razones de una derrota nacionalista centradas sobre todo en la incapacidad de Alex Salmond para dar respuesta a los grandes interrogantes.

McTernan, John, «Over and out?», 2 de septiembre de 2014.

En <http://www.progressonline.org.uk/2014/09/02/over-and-out/>

Accedido por última vez el 10 de noviembre de 2014.

⁴³ *The Scotsman*, 22 de septiembre de 2014.

⁴⁴ McTernan, John, «Jim Murphy is a proven winner», *The Scotsman*, 30 de octubre de 2014.

En <http://www.scotsman.com/news/john-mc-terran-jim-murphy-is-a-proven-winner-1-3589554>

Accedido por última vez el 10 de noviembre de 2014.

⁴⁵ Monteith, Brian, «Labour between rock and hard place». *The Scotsman*, 19 de octubre de 2014.

En <http://www.scotsman.com/news/brian-monteith-labour-between-rock-and-hard-place-1-3577561>

Accedido por última vez el 10 de noviembre de 2014.

A la dimisión el pasado 25 de octubre de su líder Johann Lamont hay que añadir que Alistair Darling, clave en los desarrollos de *Better Together*, anticipó que no se presentará a la reelección en 2015 y lamentó la mala gestión que de la victoria del NO ha realizado su partido. Jim Murphy se perfila como el próximo líder. En principio, nos encontraríamos ante una figura de consenso que cuenta con el apoyo de la mayoría los diputados laboristas en Westminster, Parlamento Europeo y Holyrood.

VII. CONCLUSIONES

Desde que se conociera la fecha del referendo, el unionismo insistió en un mensaje con dos partes complementarias. Por un lado, la necesidad por razones históricas, económicas y culturales, de preservar la integridad de Reino Unido. Por otro lado, la promesa de ampliar el abanico competencial del Parlamento escocés si finalmente triunfaba el NO.

Quien más tenía que perder con la celebración del referendo era el Partido Conservador, básicamente porque fue David Cameron quien autorizó la consulta estableciendo sólo dos opciones de respuesta. Además, su formación es marginal en Escocia, de ahí que el protagonismo en la campaña de *Better Together* recayera en el laborista Alistair Darling. Las apariciones del Primer Ministro en la recta final se centraron en argumentos de naturaleza histórico-sentimental para preservar la Unión.

Conocidos los resultados, los tories se han mostrado más eufóricos que los laboristas en lo que a su futuro en Escocia se refiere. Ruth Davidson ha reiterado que su formación ha vuelto al mapa político escocés para ser la voz de una «mayoría silenciosa». En las filas laboristas, conscientes de la pérdida de posiciones con respecto al SNP, ha predominado la autocritica y los intentos por definir el rumbo ideológico.

La acusación de sucursalismo, otrora monopolizada por los tories, es ahora también peligroso patrimonio del laborismo escocés. Ed Miliband apeló a la importancia de mantener la Unión como base para el logro de una mayor justicia social. En íntima relación con este argumento, se refirió de la necesidad imperiosa de cambiar las políticas del Reino Unido y «hacerlo juntos».

La victoria del unionismo es probable que no se traduzca en la mejora automática de la debilitada posición tory en Escocia. Las propuestas fiscales de Ruth Davidson deberán de ir acompañadas de políticas concretas, centradas en el escenario escocés y sin que sobre ellas pese sombra de influencia, como sinónimo de injerencia, procedente de Londres. Al respecto, se antoja complicado que en el corto plazo los escoceses olviden la imagen de Cameron (y por extensión, del Partido Conservador) como una asociada a austeridad y recortes.

En que la postura nacionalista tuviera opciones reales de ganar el referendo, influyeron varias circunstancias, la principal la crisis económica global que obligó al gobierno de Londres a aplicar medidas económicas «impopulares», que el SNP interpretó, con elevadas dosis de ventajismo/victimismo, como

una imposición procedente de un partido (el conservador) cuasi residual en Escocia. Desde su mayoría absoluta en el ejecutivo escocés, no escatimó gastos a la hora de publicitar las supuestas ventajas de la separación.

Supone un interrogante conocer cómo actuará el SNP durante los trabajos de la Comisión Smith y cómo evaluará los resultados de la misma puesto aquélla no contempla la independencia. Parece evidente que cualquier pugna que se produzca entre el unionismo sobre el rumbo y naturaleza de la reforma, la capitalizará el SNP y se reflejará electoralmente.

El hecho de que David Cameron haya manifestado que la reforma no debe limitarse a Escocia sino ampliarse a País de Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra se puede interpretar como un rechazo al inmovilismo constitucional ha caracterizando a los tories durante las últimas décadas pero también como un golpe de efecto sobre el Partido Laborista pensando en las elecciones de mayo de 2015. Para el SNP, la propuesta del Primer Ministro de «votos ingleses para leyes inglesas» aumentará la inestabilidad.

Tras el 18 de septiembre, el escenario resultante ha alterado las expectativas de Ed Miliband de acceder al gobierno británico. A éste no le bastará con lanzar interrogantes del tipo «¿puede alguien construir un mejor futuro para la clase trabajadora en Reino Unido?».

Partido Laborista y Partido Conservador manejan objetivos y cronogramas diferentes para la reforma constitucional. El laborismo concede prioridad a la reforma en Escocia y deja en segundo plano lo que pueda acontecer en Inglaterra. Los tories, por su parte, creen que ambas deberán realizarse simultáneamente.

Ni la derrota en el referendo, ni la posterior dimisión de Alex Salmond han apartado a la independencia del lugar de privilegio que ostentaba en el credo del SNP antes del 18 de septiembre. Y, aunque tras la firma del Acuerdo de Edimburgo, la posibilidad de celebrar una nueva consulta quedó descartada, el binomio Salmond-Sturgeon podría apelar a otras fórmulas, destacando al respecto una declaración unilateral de independencia vinculada a una victoria por mayoría absoluta en las elecciones de 2016.

La familia: una institución natural preexistente a la ley. Perspectivas sobre su regulación actual en España

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. UNA MIRADA A NUESTROS CLÁSICOS.—II. REFLEXIONES SOBRE LA NATURALEZA HUMANA.—III. FAMILIA: UNA REALIDAD PREEXISTENTE AL DERECHO.—IV. CUANDO EL MATRIMONIO SE CONVIERTE EN FAMILIA.—V. RAZONABILIDAD DE LA LEY NATURAL SOBRE EL MATRIMONIO Y LA FAMILIA.—VI. LEGISLACIÓN DE MATRIMONIO Y FAMILIA AFECTADA POR LA IDEOLOGÍA DE GÉNERO: ESPECIAL REFERENCIA AL PERÍODO LEGISLATIVO 2004-2011.—VII. LA FAMILIA: UNA INSTITUCIÓN DE REFERENCIA EN TODAS LAS SOCIEDADES HUMANAS.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La familia es una institución natural, nace espontáneamente allí donde hay hombres. En la mayoría de las sociedades la familia existe sin intervención del Estado y se rige por costumbres tradicionales. Allí donde hay familias crece y se desarrolla la sociedad entera. La familia es pues ese entorno natural en el que el nacimiento, la crianza, la educación, el desarrollo de la vida en todas sus etapas y hasta la muerte se hacen valer. El matrimonio y la familia son instituciones de la mayor importancia no solo para las personas particulares, sino también para la sociedad. La protección jurídica y social a las instituciones del matrimonio y la familia provoca beneficios en las mismas. La familia es una institución que se encuentra en todas las sociedades humanas.

PALABRAS CLAVE: matrimonio, familia, institución, orden natural, sociedad, ley, estado, filiación.

* Doctora en Derecho. CEU-Universidad San Pablo.

ABSTRACT

The family is a natural institution, born spontaneously wherever there are humans. In most societies the family exists without state intervention and it is governed by traditional customs. Where the families exists the entire society grows and develops. The family is therefore the best natural environment in which the birth, upbringing, education, development of human life in all its stages, including death, are valued and protected. Marriage and the family are institutions of the utmost importance not only for individuals, but also for society. Legal and social protection institutions over marriage and the family causes benefits on them and the societies which protect them. The family is an institution which is found in all human societies.

KEYWORDS: *Marriage, Family, Institution, Natural order, Society, Law, State, Filiation.*

I. UNA MIRADA A NUESTROS CLÁSICOS

En un tema de tanta relevancia como es la familia no podemos dejar de mirar a nuestros clásicos, su reflexión, siempre centrada en las cuestiones verdaderas, nos dirige desde el primer momento la mirada hacia lo esencial.

Aristóteles comienza el primer libro de la *Política* asegurando que «toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres cualesquiera que sean nunca hacen nada, sino en vistas de lo que les parece ser bueno»¹. Es por ello, por lo que «todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie». En el pensar de Aristóteles la asociación natural y permanente es la familia. De sus palabras podemos deducir que consideraba que la familia, como asociación natural que es, surge y se mantiene siempre con vistas a un bien para el hombre.

Muy sugerente resulta la expresión agustiniana para explicar lo que es la familia, pues San Agustín la denomina *Seminarium Civitatis*, concibiendo a la familia como escuela de ciudadanía, de disciplina y fortaleza, garantía de estabilidad, lugar en el que el hombre se forja para ser ciudadano.

Santo Tomás recoge muchas reflexiones acerca de la naturaleza propia del matrimonio y de lo que requiere la familia: el matrimonio es la unión exclusiva del hombre y la mujer para la procreación y educación de los hijos y para la mutua ayuda en la vida². Explica el Aquinate que a diferencia de los animales, en los que en muchos de ellos se basta la hembra para la crianza de la prole, sin necesidad de que el macho permanezca con ella, en la especie humana la mujer necesita del padre para educar a sus hijos. La vida humana —asegura el Aquinate— requiere muchas cosas y es conveniente que el padre permanezca con la madre³, pues los hijos del hombre no solo necesitan ali-

¹ ARISTÓTELES, *Política*, libro I.

² SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Summa contra los gentiles III*, caps. CXXII-CXXIV.

³ Esta idea aparece denominada en la modernidad como «corresponsabilidad de los padres» en la tarea educadora.

mento corporal como el mundo animal, sino también educación, pues así como los animales tienen instintos con los que se proveen de modo suficiente, el hombre que vive por la razón llega a la prudencia necesaria mediante la experiencia de largo tiempo. Por eso es conveniente que los hijos reciban la educación de sus padres ya experimentados. La educación requiere un largo período de instrucción y corrección, y ello —recuerda el Aquinate— muestra la necesidad de que en el ser humano no solo haya una unión temporal, sino que se necesita un mayor tiempo en la vida. Por ello es natural al hombre que permanezca con la mujer, y esto no solo por un breve espacio de tiempo, sino que forme una sociedad permanente con ella toda la vida⁴. A tal sociedad permanente entre hombre y mujer la denomina Santo Tomás matrimonio. Dado que es natural en los padres la preocupación por el hijo hasta el fin de su vida, es natural también que los padres permanezcan unidos toda su vida. Señala también Santo Tomás que entre el marido y la mujer debe haber la mayor amistad, pues están unidos en todas las relaciones domésticas. En este sentido asegura que, dado que es preciso ordenar todas las cosas del hombre a lo mejor que hay en él, también lo es ordenar por las leyes una institución encaminada a la generación de los hijos y por tanto al bien común de toda la sociedad. Confía el Aquinate en la legislación para que ayude y coopere en el bien común familiar, social y político.

Aristóteles afirmaba que todos los seres vivos aspiramos a dejar un semejante tras de sí: «por lo que es necesario que se emparejen los que no pueden existir el uno sin el otro, como la hembra y el macho con vistas a la generación, y esto no en virtud de una previa elección, sino como en el resto de animales y plantas (...)»⁵. Algunos siglos después será Santo Tomás de Aquino⁶ quién nos recuerde que el hombre es un ser conyugal antes que social⁷. De la reflexión tomista se deduce por tanto que en el ser humano se da una segunda inclinación de mayor fuerza que la primera, siendo la primera la auto conservación y la segunda la conservación de la especie. ¿Por qué la segunda inclinación es más importante que la primera? Si nos fijamos, argumenta GALLEGO GARCÍA⁸, la tendencia a la conservación de la especie implica la auto conservación pero da un paso más. El hecho de que un individuo proteja su existencia, no garantiza la continuidad de la especie, sin embargo, la conservación de la especie si procurará la existencia de individuos pertenecientes a esa especie. Esta primacía de la segunda de las inclinaciones sobre la primera, nos muestra la capacidad instintiva con

⁴ SANTO TOMÁS titula al capítulo CXXIII de la *Suma contra gentiles*, «El matrimonio debe ser indisoluble».

⁵ *Política*, I,1252 a2.

⁶ En la *Summa Theologica*, I-II, q.94, art.4, SANTO TOMÁS enumera las tres inclinaciones propias del hombre: la inclinación a la conservación del ser, que tiene en común con todos los seres; la inclinación a la conservación de la especie, que tiene en común con los animales; y la inclinación al conocimiento de la verdad sobre Dios y a la vida social, que es específicamente humana.

⁷ *Pues el hombre es naturalmente un animal político, pero ser un animal conyugal está aún más en la naturaleza del hombre*. TOMÁS DE AQUINO, In *Ethicorum*, XII, n. 1233.

⁸ *Fundamentos para una Teoría del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2003, pp. 108-109.

que la naturaleza dota a los animales para arriesgar su vida en caso de peligro para la prole. Por la inclinación a la conservación de la especie pertenecen a la ley natural los preceptos referentes a la procreación y a la educación de los hijos.

II. REFLEXIONES SOBRE LA NATURALEZA HUMANA

La naturaleza humana es y siempre ha sido un tema fundamental. A lo largo de la historia han surgido diversas interpretaciones pero siempre respetando la creencia en la realidad de la naturaleza humana. El cuestionamiento del carácter universal y constante de la naturaleza humana es algo relativamente nuevo. Tras la Revolución Francesa⁹ comenzó a ponerse en duda la existencia de una naturaleza humana fija, constante, universal y buena en sí misma. La politización del concepto¹⁰ no se ha detenido sino que se ha incrementado impulsada por los avances científicos y técnicos¹¹.

Uno de las grandes temas que se cuestionan de un modo muy claro en la moderna «Ideología de género» es precisamente el tema de la naturaleza humana. Si se cuestiona la existencia de una naturaleza humana universal y permanente paralelamente se tambaleará la visión del mundo, de la divinidad y del puesto del hombre en el cosmos. Si se destruye la idea de una naturaleza humana el relativismo se convierte en absoluto y el pensamiento en ideología¹². La difusión de la inexistencia de la naturaleza humana ofrece un campo ilimitado al pensamiento ideológico. Surgen a partir de aquí intentos de liberación de ataduras sociales, históricas y hasta naturales. Con todo ello el componente individualista se potencia y el argumento igualitarista se vuelve repetitivo. Estas notas las percibimos nítidamente en la creación de la «Ideología de género»: negación de la naturaleza, pretensión de liberación e igualación de lo femenino y lo masculino. Esta ideología llama diferencias de género —a las diferencias naturales entre los sexos— atribuyendo dichas diferencias a la influencia que los condicionamientos históricos y prejuicios sociales ejercen sobre las personas.

En las bioideologías, afirma NEGRO PAVÓN, es muy importante el método de deconstrucción centrado en la naturaleza humana. Parten de la inexistencia de una naturaleza humana, por lo menos en el sentido ancestral de la expre-

⁹ «La crisis de la idea de la unidad de la naturaleza humana comenzó tras el enorme bache que supuso la revolución francesa en la conciencia occidental, creando la sensación de vacío que emergió del nihilismo. Pero igual que este no maduró hasta el siglo XX». Cfr. NEGRO PAVÓN, D., «La politización del concepto naturaleza humana», en *Anales de la Real academia de Ciencias Morales y Políticas* 64 (2007), p. 184.

¹⁰ Sobre el tema de la politización del concepto de naturaleza humana *vid.* NEGRO PAVÓN, D., «La politización del concepto naturaleza humana», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 64 (2007).

¹¹ Pensemos en las posibilidades que hoy día se pueden llevar a cabo tales como: las operaciones de cambio de sexo, la selección embrionaria, la maternidad subrogada, etc.

¹² Cfr. NEGRO PAVÓN, D., «La politización del concepto naturaleza humana», en *Anales de la Real academia de Ciencias Morales y Políticas*, 64 (2007), p. 182.

sión¹³. Esta reflexión de NEGRO PAVÓN es perfectamente aplicable a la moderna «Ideología de género» que comienza negando la naturaleza humana para construir un hombre modelado a capricho de sus propuestas ideológicas.

En esta ideología hay una facultad humana que ha desaparecido: la razón. Hay, sin embargo, otra facultad que prima de un modo excesivo: la voluntad, siendo esta última no una voluntad ordenada al bien, sino un voluntarismo aleatorio y cambiante. El resultado de esta ecuación es un hombre que desconfía de su razón y que pretende construirse al margen de la naturaleza humana.

Si recapitulamos algunos de los postulados del feminismo radicalizado de los que se hace eco la «Ideología de género» obtendremos como elementos configuradores del mismo: (i) una repugnancia hacia el matrimonio (como principal promotor de la subordinación de la mujer hacia el marido); (ii) una desafección hacia la familia (como institución que en la que se aprende el sistema de clases sexo/género); (iii) una aversión a la maternidad (como obstáculo a la emancipación de la mujer); y (iv) un desprecio al hogar y al trabajo doméstico (como causante de esclavitud femenina). Crece progresivamente con esta ideología un rechazo frontal a lo propiamente humano y natural. Dicho en forma clásica y con denominación tomista se rechaza absolutamente la segunda tendencia o inclinación natural: «La conservación de la especie». Inclinación que el hombre ha traducido situando a la razón por encima de sus instintos y regulando en forma de institución matrimonial, derecho de familia y sucesiones, relaciones maritales y paterno filiales y todos los aspectos de ellas derivados.

El inicio ideológico del feminismo radical, del que posteriormente se hará eco la moderna «Ideología de género» parte de una aversión a la corporeidad, especialmente de la femenina, que tiene su máxima expresión en la maternidad. Sin embargo, la pretendida emancipación de la mujer no puede consistir en arrancar de su naturaleza la maternidad y convertir, entre otras reivindicaciones, el aborto en un derecho, pues esta es una actitud, que a todas luces violenta la naturaleza de la mujer.

La negación de la maternidad, del hogar, de la familia, en sus términos naturales, no es extraño que acabe produciendo en la persona una sanción cuya expresión es la infelicidad. Ir contra la ley natural tiene sus consecuencias y la secuela inmediata es la insatisfacción que siente toda persona cuando reprime su naturaleza y asfixia su deseo de felicidad que discurre simultáneo al cumplimiento de la misma.

La «Ideología de género» ha irrumpido en la legislación española especialmente en el período legislativo del 2004-2011. El derecho ha abdicado de una determinada concepción de la biología, antes indiscutida, y ya no resulta tan relevante para el ámbito jurídico el hecho de ser hombre o mujer: se permite el matrimonio entre personas del mismo sexo, y por tanto todos los derechos que esta institución conlleva, la adopción por parejas del mismo sexo, el cambio inmediato de sexo en la inscripción registral con una simple

¹³ *Ibidem*, p. 226.

petición del interesado, el aborto concebido como derecho, etc. Toda la legislación aludida no deriva de la ley natural. Las únicas leyes que no se fundamentan¹⁴ en la ley natural son las leyes injustas y las leyes mencionadas lo son. Son injustas porque niegan derechos a las personas: como la propia vida o la figura paterna o materna a un niño. La razón natural es la facultad que permite al hombre distinguir entre lo justo y lo injusto, entre lo natural y lo anti-natural. Sin razón natural no podemos hablar de derecho natural como un orden de cosas justas independientes de la voluntad humana. Por eso en nuestro derecho, comienza a haber una gran ausente. Parece que ya solo existe el derecho positivo, del latín *positum*: «puesto» por el hombre y que depende, pues, de su pura voluntad de construir. Pura voluntad y ausencia de razón. Dos postulados esenciales de la modernidad y especialmente de esta ideología, que engañan al hombre haciéndole creer que su felicidad se halla en modelarse a su antojo, en vez de penetrar con la razón en lo que nuestra naturaleza humana nos muestra.

No parece exagerado afirmar que en la legislación española actual existe una cierta hostilidad frente a la familia, tal como se ha conocido hasta ahora. La principal razón de su rechazo la fundamentan, los ideólogos de género, en considerar que esta institución básica de la sociedad «crea y apoya el sistema de clases sexo/género». La igualdad que proponen no es solo ante la ley, sino que su aspiración última se orienta a que las mujeres no tengan que dar a luz¹⁵. Consideran que la familia ofrece las primeras lecciones de ideología de clase dominante y que imparte legitimidad a otras instituciones de la sociedad civil. Saben que la familia es lugar donde se aprende la religión y el orden natural de las cosas. Aseguran que la institución familiar está basada en una relación entre el hombre y la mujer que reprime la sexualidad, especialmente la sexualidad femenina. Es preciso recordar que quienes tienen y propugnan una visión marxista de las diferencias de clases como causa de los problemas, diferente es siempre desigual, y desigual siempre es opresor. Conciben que cuando la mujer cuida a sus hijos y el marido trabaja fuera de casa, las responsabilidades son diferentes y por tanto no igualitarias. Aprecian esta desigualdad en el hogar como causa de desigualdad en la vida pública, ya que la mujer, cuyo interés primario es el hogar, no siempre tiene el tiempo y la energía para dedicarse a la vida pública. Por esta razón, cierta parte del feminismo radicalizado pretende que ninguna mujer tenga la opción de dedicarse plenamente a la familia¹⁶. Insisten en la de-construcción de la familia no

¹⁴ Un ejemplo ilustrativo; la ley de hijo único en China, ya ha producido resultados no queridos por el legislador chino: aborto selectivo de mujeres y, por ende, desequilibrio entre el número de hombres y mujeres para varias generaciones.

¹⁵ «La igualdad feminista radical significa, no simplemente igualdad bajo la ley y ni siquiera igual satisfacción de necesidades básicas, sino más bien que las mujeres —al igual que los hombres— no tengan que dar a luz. La destrucción de la familia biológica que Freud jamás visualizó, permitirá la emergencia de mujeres y hombres nuevos, diferentes de cuantos han existido anteriormente». JAGGER, A., «Political Philosophies of Womens Liberation», *Feminism and Philosophy*, Littlefield, Adams & Co, Totowa, New Jersey, 1977, p. 13.

¹⁶ «Pensamos que ninguna mujer debería tener esta opción. No debería autorizarse a ninguna mujer a quedarse en casa para cuidar a sus hijos. La sociedad debe ser totalmente diferente. Las mujeres no

solo porque a su juicio esclaviza a la mujer, sino porque condiciona a los hijos para que vean a la familia, el matrimonio y la maternidad como algo natural.

III. FAMILIA: UNA REALIDAD PREEXISTENTE AL DERECHO

Sin embargo, la familia es una institución natural, nace espontáneamente allí donde hay hombres. No espera para aparecer a que el Estado le asigne un estatuto jurídico. En la mayoría de las sociedades la familia existe sin intervención del Estado y se rige por costumbres tradicionales.

De aquí que el conocido adagio latino *Ubi societas ibi ius* pudiera bien aplicarse a la familia de este otro modo: *Ubi familia ibi societas*. Allí donde hay familias crece y se desarrolla la sociedad entera tanto en miembros como en personalidad, cultura, iniciativa social, participación política, etc.

Pero ¿qué es la familia? ¿qué función cumple? ¿para qué sirve? De nuevo Aristóteles viene en nuestro auxilio pues la definió muy ampliamente como: «la asociación natural que se forma para solventar las necesidades diarias». Es decir, según Aristóteles la familia se caracteriza por ser una forma de asociación natural que liga a sus componentes por mediación de vínculos de parentesco y que pretende garantizar la solidaridad entre sus miembros para asegurar la mutua asistencia de sus componentes en todos aquellos fines a los que alcance a satisfacer¹⁷.

Resulta muy gráfica la expresión que MARÍN PEDREÑO toma de Lactancio al referirse al hombre como el «animal familiar». En este sentido, explica MARÍN PEDREÑO, no podemos pasar por alto que el hombre no nace ni muere solo. Este hecho constituye una auténtica excepción, y está en estrecha relación con la familia, que es precisamente el escenario de semejante singularidad¹⁸. El hecho de que el hombre no nazca ni muera solo, nos hace tomar conciencia de cuáles son los espacios propios de la sociedad familiar. La familia es pues ese entorno natural en el que el nacimiento, la crianza, la educación, el desarrollo de la vida en todas sus etapas y hasta la muerte se hacen valer. La familia se constituye a sí misma como esa clase de sociedad correspondiente y adecuada a la individualidad que es cada ser humano, quien por el hecho de ser persona es un ser único, irrepetible e insustituible, y necesita un lugar donde tal dignidad e irrepetibilidad pueda ser acogida. Este lugar solo puede ser la familia, donde se conoce y se trata equitativamente la peculiaridad de cada uno de sus miembros. Las personas, desde niños necesitamos dar y recibir afecto y cuidado para sobrevivir y para ser viables como especie. El cuidado que proporciona la familia en tanto socie-

deben tener esa opción, porque si esa opción existe, demasiadas mujeres decidirán por ella». *Council of Europe*, «Equality and Democracy: Utopia of Challenge?», Palais del Europe, Strausbourg, febrero 9-11, 1995.

¹⁷ De este modo lo explica MEDINA MORALES, D., en «La familia como orden concreto: una realidad preexistente a las normas jurídicas», en *Fundazione Cristoforo Colombo*, Roma, 2011, p. 1.

¹⁸ Sobre esta expresión de «animal familiar», *vid.* MARÍN PEDREÑO, H., *El hombre y sus alrededores*, Madrid, Cristiandad, 2013, pp. 26 y ss.

dad primordial que presta esa atención imprescindible en el nacimiento, crianza, educación y muerte, nos revela que la institución de la que hablamos forma parte de la historia natural de la humanidad haciendo posible su viabilidad y su permanencia en el tiempo.

En la familia se trascienden las voluntades individuales de sus miembros por el bien común de todos, pues se entiende que este es un bien social superior a cualquier otro tipo de interés individual. La familia se funda en un orden concreto, no nace de un «querer colectivo» ni necesita un «querer común», se edifica sobre la confianza mutua entre sus miembros y no sobre un concepto contractualista. No precisa de leyes que la rijan para nacer, tiene sus reglas consuetudinarias que brotan de la convivencia y el orden propio de autoridad entre sus miembros. La autoridad paterno-materna queda fundamentada sin recurrir a principio alguno, por el mero hecho de que los hijos nacen de sus padres y no pueden nacer, crecer, ni desarrollarse sin ellos. Si bien es cierto todo lo anterior en orden a justificar el origen natural de esta institución, también lo es que la protección y el amparo jurídico a la familia provoca beneficios obvios en esta institución.

Dado que nos estamos refiriendo a la familia como institución, cabe distinguir entre institución e institucionalización¹⁹. Una institución designa una realidad a la que se atribuyen una serie de características y misiones propias. La institucionalización es el reconocimiento legal de las mismas. El modelo matrimonial es una institución que debe ser protegida y amparada por la ley en virtud del cumplimiento de unos fines muy específicos: la atención y el cuidado mutuo de los cónyuges, así como el hecho de tener hijos y educarlos. La exigencia de fidelidad que establecen los Códigos Civiles en el matrimonio guarda relación con ambos fines. Precisamente para garantizar el cumplimiento de sus fines cobran sentido los impedimentos básicos del matrimonio comunes a nuestra civilización y nuestra historia²⁰. La alteración de alguno de ellos —como se ha producido al contemplar el matrimonio entre personas del mismo sexo en las legislaciones— tiene como consecuencia una alteración de los fines del matrimonio y de la naturaleza propia de esta institución, institucionalizada en nuestros días contra los fines propios por las que de hecho es considerada como un bien social.

La institución matrimonial establece los roles singulares y no intercambiables en la relación padre-madre-hijo-hermano. Entre ellos hay unos vínculos característicos y específicos de estos roles. Es por ello propio: la fidelidad y acogida mutua entre los padres, la patria potestad y la protección de los padres a los hijos, la obediencia y el cuidado de los hijos a los padres y la fraternidad entre hermanos. Si estos roles son modificados hasta hacerse irreconocibles, la institución puede verse impedida para ejercer sus funciones. En

¹⁹ Sobre la distinción entre estos dos términos *vid.* MIRÓ I ARDÈVOL, J., *El fin del bienestar y algunas soluciones políticamente incorrectas*, Madrid, Ciudadela, 2008, p. 66.

²⁰ Tales impedimentos tradicionalmente recogidos son: ser la unión de un hombre y una mujer, tener una determinada edad, no estar afectado por un determinado grado de consanguinidad y prohibición expresa de la poligamia y de la poliandria.

el caso del matrimonio si decaen: la fidelidad, la atención a los hijos, la obediencia a los padres y la fraternidad entre los hermanos, desaparece la función cohesionadora de la institución familiar, llegando a ser imposible el cumplimiento de sus fines propios. La institución matrimonial estrechamente ligada a la maternidad y paternidad, fundamenta su preeminencia en el hecho de ser una unión estable, fecunda (de modo general) y capaz de generar descendencia y educarla para su mejor inserción social. Esta es la finalidad del matrimonio, lo que significa como institución. Son las instituciones sociales las que dan forma, ordenan y transforman la masa en sociedad, la institución fundadora de todas las demás, la condición necesaria para la existencia de la sociedad es el matrimonio. De hecho se ha definido la sociedad en su red primaria como el sistema de lazos de parentesco entre matrimonios. El matrimonio y sus consecuencias naturales: la paternidad, la maternidad y la filiación, necesitan estabilidad. Si las normas no conducen en esta dirección la institución se tambalea. Por ello afirma MIRÓ Y ARDEVOL²¹ que sobre la estructura primaria del matrimonio, la paternidad, la maternidad, la filiación, el parentesco y su expresión a lo largo del tiempo que es la dinastía, se generan y se ordenan las instituciones sociales más valiosas e insustituibles. El Estado, como expresión de la sociedad civil, no debe actuar sobre la naturaleza de instituciones de primer orden como lo son el matrimonio y la familia y transformarlas, pues su origen y desarrollo no están en las leyes parlamentarias, sino en la historia, la tradición, el derecho natural y el derecho consuetudinario. El Estado sería inviable sin sociedad civil, sin matrimonios y sin descendencia. La historia muestra que se han dado experiencias históricas que se han dirigido a modificar las instituciones del matrimonio y la familia, como lo está haciendo ahora mismo occidente, pero todas han terminado dañando gravemente a la sociedad y a las personas. De todas ellas el daño que más repercusiones puede tener es el que afecta al matrimonio, la familia, la paternidad y la maternidad, y por extensión al parentesco y a la dinastía, que es precisamente lo que se está produciendo en España en la actualidad.

Cada miembro de la familia es distinto del resto y en consecuencia tiene unas peculiares obligaciones propias de su función. Es decir, que en la familia todos y cada uno de los que la forman tiene su propio «estado», entendiendo por ello las obligaciones y los respectivos derechos que dimanen de su vínculo familiar, y que hacen que cada persona tenga su propia posición²².

La familia se funda de forma muy natural en un orden concreto²³, no nace de una voluntad colectiva, ni previamente pactada. Sus cimientos nacen y crecen sobre un principio de mutua confianza entre sus miembros, y no a partir de un pacto contractualista. La familia no precisa de leyes que rijan en su pequeña comunidad. Sí existen reglas familiares y consuetudinarias que constituyen una forma básica de vivir que le conducen hacia un «bien común familiar» que cada familia posee.

²¹ *El fin del bienestar...*, *op. cit.*, p. 72.

²² Sobre los vínculos *vid.* MEDINA MORALES, D., *op. cit.*, pp. 3 y ss.

²³ Sobre la familia como orden concreto *vid.* MEDINA MORALES, D., «La familia...», *op. cit.*, pp. 2 y ss.

Ahora bien, viviendo el hombre en sociedad como vive, la determinación de qué es el matrimonio como base de la familia es precisa. La familia si bien, como estamos explicando es una realidad natural preexistente a las normas, también es cierto no puede desenvolverse sin un reconocimiento social y jurídico que consagre el vínculo que une a los cónyuges entre sí y a los hijos con sus padres. La personalidad social del hombre en palabras de LECLERCQ «viene determinada ante todo por la descendencia y ascendencia». Ante la sociedad, el niño no tiene más personalidad que la de ser hijo de sus padres, quienes le legan sus apellidos desde el momento que nace. La determinación de la filiación²⁴ y de la validez del vínculo matrimonial es de una enorme importancia social. Esta intervención de la sociedad, a través de la ley, no crea las instituciones del matrimonio y la familia, simplemente se limita a reconocerlos. La familia es una institución natural que se impone a la sociedad, de hecho y de derecho. De hecho, porque la existencia de la familia deriva del curso natural de la vida humana: unión del hombre y la mujer, nacimiento de los hijos, etc. De derecho, porque la sociedad debe respetar y cuidar ese orden natural, pues de no ser así se van contra el hombre mismo.

IV. CUANDO EL MATRIMONIO SE CONVIERTE EN FAMILIA

El matrimonio es el acto esencial por el que el ser humano dispone de su vida en un compromiso de fidelidad y lealtad. Unirse a otro ser humano es el acto más decisivo que puede darse. Es también el acto más estrechamente vinculado con el derecho que tiene el hombre a disponer de sí mismo, pues en otros contratos el hombre dispone de bienes materiales o dinero, pero en el contrato matrimonial el hombre dispone de sí mismo.

La unión matrimonial es la forma más valiosa de la asociación humana por las muchas virtualidades y efectos benéficos que provoca, tanto para el bien personal de los cónyuges como para el bien común de la entera sociedad. La primera de las virtualidades constituye el fin que más inmediatamente se persigue: la felicidad de los consortes. La segunda aparece más bien como resultado: la continuación de los cónyuges en nuevas vidas para la familia y para la sociedad entera.

El matrimonio y la familia son instituciones de la mayor importancia no solo para las personas particulares, sino también para la sociedad.

Desde una perspectiva iusnaturalista el elemento constitutivo de la familia es el matrimonio o la unión estable entre personas de distinto sexo. Dado que el matrimonio, por su naturaleza está orientado a la procreación, sustento y educación de los hijos. El matrimonio no es cualquier cosa, ni a cual-

²⁴ Las nuevas posibilidades que hoy se ofrecen: inseminación artificial, fecundación in vitro, maternidad subrogada, etc., debido al enorme desarrollo en el campo de la fecundación humana han hecho surgir también en nuevos problemas para determinar la filiación. Sobre este punto *vid.* MUÑOZ DE DIOS, L. F., «Embriones congelados y desistimiento de uno de los miembros de la pareja en derecho español», en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, núm. 28, junio (2013).

quier cosa se le debería llamar matrimonio. El matrimonio y la familia, como instituciones que son, constituyen un «estado civil», una realidad preexistente y natural, en la que el hombre nace, es educado y crece como persona para algún día formar, si así lo desea, su propia familia. El matrimonio no debiera, por tanto, ser cualquier forma de contratar o de pactar. En este orden de cosas, el individuo, que no quisiera, en su vida privada ajustarse a ese estado de cosas, por no aceptar dicha institución tal cual es, podría haber optado libremente por cualquier otra solución —societaria y contractual—. Lo que no debería haber sucedido es la transformación que se ha producido de una institución milenaria para convertirla en otra cosa. La solución para otro tipo de uniones no debía haber pasado por desvirtuar la institución matrimonial o familiar como ha sucedido con la reciente legislación sobre matrimonio en España. El matrimonio no es, ni ha sido concebido nunca, como un mero contrato abierto entre partes contratantes, que pretendan acomodar una institución esencial para la vida social a intereses de lobby, o a modas novedosas. La naturaleza del matrimonio, su forma, su peculiar modo de ser —pese a que no se comparta por muchos— tiende y aconseja por sus fines propios, a generar un estado que asegure: la vida, la educación, la estabilidad y la seguridad de sus miembros. Estos fines aconsejan que se generen lazos irrevocables, sin embargo, tanto la heterosexualidad como la indisolubilidad, que son características esenciales, han sido quebrantadas modernamente por la legislación del divorcio y del matrimonio entre personas del mismo sexo. La primera necesidad del hijo es tener a sus padres unidos. El sano desenvolvimiento del hijo reclama que este reciba la doble influencia de las figuras paterno-materno de la manera más homogénea posible.

La familia se caracteriza por ser una forma de asociación natural que liga a sus componentes por mediación de vínculos de parentesco, garantizando la solidaridad entre sus miembros y la mutua asistencia de sus componentes²⁵.

Por el hijo los esposos se superan, pero con la venida de los hijos aparece en la unión conyugal un elemento que objetivamente sobrepasa a los esposos. Con el hijo la unión conyugal se convierte en familia, una entidad colectiva que convierte a los esposos en padres. Desde ese momento los cónyuges se ponen al servicio de esa asociación natural de la cual ellos son los autores responsables, el hijo es fruto de sus obras, a ellos les debe la vida y tiene derecho a que sus progenitores le aseguren ciertas condiciones de desarrollo y bienestar. El hecho de concepción confiere a los padres una enorme responsabilidad humana y jurídica.

V. RAZONABILIDAD DE LA LEY NATURAL SOBRE EL MATRIMONIO Y LA FAMILIA

Habida cuenta del estado actual de la legislación del matrimonio y de la familia que se ha separado considerablemente del concepto natural de ambas

²⁵ MEDINA MORALES, D., «La familia como orden concreto: una realidad preexistente a las normas jurídicas», en *Cristóforo Colombo*, Roma, 2011, p. 1.

realidades, resulta necesario plantearse la cuestión de si siguen siendo razonables, comprensibles y aceptables en el mundo actual, las notas que se derivan de una comprensión de dichas instituciones a la luz de la ley natural y sus defensores.

Santo Tomás se plantea la cuestión de si el matrimonio es o no de derecho natural²⁶, y advierte que algo puede ser natural, no solo cuando está determinado por leyes de causalidad necesaria, sino también cuando la naturaleza nos inclina a ello, pero confiando su libertad a nuestra realización. En el primer sentido el matrimonio no sería natural; en el segundo sí, pues nuestra naturaleza racional nos inclina al matrimonio en un doble sentido: a) por lo que atañe a la ayuda mutua entre los cónyuges y al complemento del hombre y la mujer; b) por lo que afecta al bien de los hijos, cuyo mantenimiento y educación requieren la estabilidad del vínculo. En cuanto a la familia el Aquinate la define como una sociedad natural imperfecta, en la cual se dan conexiones jurídicas previas a todo derecho positivo. Santo Tomás la define así: *Domus est quaedam communitas secundum naturam constituta in omnem diem, id est, ad actus qui quotidie occurrunt agendi*²⁷.

El hombre se asocia a la mujer por una exigencia natural, cada sexo busca en el otro el complemento necesario para la procreación de la vida humana y para la mutua ayuda entre ambos. Los padres se asocian a los hijos por exigencia de la misma naturaleza, pues los hijos no pueden llegar a la plenitud de la vida física y moral sin el cuidado de los padres. La familia es pues una sociedad de derecho natural, integrada por dos sociedades elementales, también de orden natural: la sociedad conyugal, constituida por los cónyuges y la paternal o filial, que es la de padres e hijos²⁸.

En palabras de CORTS GRAU el principio cardinal de la familia es la patria potestad²⁹. Para explicar la patria potestad no es necesario recurrir a construcciones artificiosas: como las de quienes han pretendido darle una base contractual apelando a un consentimiento tácito, o a cierta compensación entre las cargas y los derechos de la paternidad. La patria potestad está fundada en la procreación, la cual determina una dependencia en los hijos, y responde al principio de prudencia de que toda comunidad necesita ser gobernada. La patria potestad comprende las facultades de dirección, protección y corrección. Los padres velan por el cumplimiento de los fines familiares y por el destino individual de quienes están confiados a ellos. Así mismo, los padres deben sostener y fomentar la vida del hijo desde el momento de la concepción, deber correlativo al derecho que tiene el hijo a la vida antes de nacer, pese a que muchas legislaciones actuales permitan abortar incluso con un embarazo avanzado.

Hay un derecho/necesidad del niño de ser cuidado y educado por sus padres y hay una obligación/deseo de los adultos de fundar un hogar y edu-

²⁶ *Summa Theológica*, Suppl., pp. 41 y ss.

²⁷ *Comment.*, in *Polit.*, I, 1, 2.

²⁸ Sobre la familia en el derecho natural, *vid.* GOMA Y TOMÁS, I., *La familia según el derecho natural y cristiano*, Rafael Casulleras, Madrid, 1942.

²⁹ CORTS GRAU, J., *Curso de derecho natural*, Editora Nacional, Madrid, 1974, pp. 400-401.

car a sus hijos. Como todo derecho humano, estos derechos están limitados por las exigencias de bien común, orden natural o familiar. Pero, salvando estos límites o casos excepcionales de incapacidad de los padres o falta de los mismos, este derecho es absoluto y ningún poder humano debiera atentar contra él.

Conviene no olvidar que existe una compenetración de los derechos de la familia con los derechos de la personalidad, así como con el orden y la estabilidad sociales. Los derechos de la personalidad y los de la familia suelen correr la misma suerte. Allí donde se salva la familia, se salvan los de la persona. Por otra parte, a través de la vida familiar se arraiga el sentido cívico y social, pues como ya dijera San Agustín la familia es *Seminarium civitatis*.

El orden natural pide que el hijo continúe a sus padres y que no continúe a la sociedad más que por el hecho de que sus padres forman parte de ella. Los padres son responsables del hijo y tienen derecho a dirigir su educación, ya que el hijo, es el ser que les sucede. Modernamente se han dado muchos casos de intromisión del Estado en la educación, en el cuidado y en la crianza de los hijos. Ciertamente el Estado debe garantizar unas condiciones de atención, protección y educación de los hijos³⁰, pero también es cierto que actualmente se ha podido llegar a intromisiones excesivas³¹.

VI. LEGISLACIÓN DE MATRIMONIO Y FAMILIA AFECTADA POR LA IDEOLOGÍA DE GÉNERO: ESPECIAL REFERENCIA AL PERÍODO LEGISLATIVO 2004-2011

Todas estas consideraciones pueden resultar al hombre de hoy puras reflexiones teóricas sobre el asunto. La pregunta que a la vista de la situación actual puede surgir es ¿Ha dejado de ser, para el hombre de nuestro tiempo, la segunda de nuestras inclinaciones vivida como algo natural? ¿Está la conciencia moderna oscurecida transitoriamente al respecto? La expresión del principio de conservación de la especie se llama matrimonio y familia. ¿Están las instituciones del matrimonio y la familia en crisis, evolución o disolución? ¿Están siendo estas instituciones protegidas y amparadas por la legislación de modo conveniente?

Ciertamente es que desde hace 15-20 años el legislador ha encontrado o ha abordado por primera vez, nuevos problemas objetivos: violencia doméstica, desigualdad laboral, embarazos de menores, déficit de educación en valores, etc., ante ello ha ido reaccionando de manera desigual. Pero ¿Qué ha hecho

³⁰ En su trabajo de resonancias tocquevillianas, LLANO TORRES, A., «Nei tempi che corrono mi inchino ad adorare la libertà», en *Il traffico dei diritti insaziabili*, a cura di L. Antonini. Catanzaro, Rubbettino editore, 2008, p. 182, subraya la importancia de restituir el derecho a la sociedad, frente a un estatismo que se sirve de la ley para actuar sobre y contra aquella, dado que, al prescribir conductas, en vez de proteger libertades, constriñe y vacía a estas de sentido. En pp. 182-194 se detiene en la polémica sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza en España.

³¹ Sobre la relación entre la familia y la política *vid.* ZEROLO DURÁN, A., *Génesis del Estado Minotauro*, Madrid, Sequitur, 2013.

el legislador en los últimos tiempos? Más que solucionar problemas ha creado otros nuevos y mucho más graves. Especialmente desde el año 2004 hasta el 2011³², con la culminación de la aprobación de la reforma, refrendada por el Tribunal Constitucional, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, permitiendo con ello el matrimonio entre personas del mismo sexo. Con estos cambios la «Ideología de género» ha ido recalando en nuestro ordenamiento jurídico, anteponiendo su prejuicio ideológico a la resolución de los problemas. Se han insertado, claramente, postulados de dicha Ideología en la legislación española.

Por «Ideología de Género» en un sentido amplio entendemos un sistema de pensamiento que postula esencialmente que las diferencias entre hombre y mujer no corresponden a la naturaleza sino que son construcciones meramente culturales o convencionales hechas según los roles o estereotipos que cada sociedad asigna a los sexos. Dicha ideología pretende dar una interpretación total de la realidad, de la sociedad y de la historia. Afirma que no existen sexos, sino roles. Está llegando a ser un sistema omnicomprensivo y enormemente influyente en nuestra cultura. Se confronta con el concepto de persona que nos traslada nuestra tradición cristiana. La Ideología de género es contraria a los pilares básicos de nuestra cultura y tiene la pretensión de disolver instituciones que son escuela de realidad como son la familia, la Iglesia y la educación. Hay que distinguir entre «Ideología de género» y «Perspectiva de género», esta última pretende lograr la igualdad efectiva y real entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos, sociedad, trabajo, familia. Hay, sin embargo, ocasiones en las que esta igualdad resulta forzada, artificial, inadecuada (ej.: ley de igualdad) además, la cuestión estriba en que en muchas ocasiones bajo capa de políticas de igualdad y de ampliación de derechos, se han ido incluyendo conceptos propios de la «ideología de género» como es la identidad sexual.

La ideología de género ha ido incorporándose transversalmente en el ordenamiento jurídico español. Así, desde el año 2004 hasta el 2011 vinieron aprobándose anualmente una o dos iniciativas legislativas en esta misma línea, a saber: la Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género, la Ley 13/2005 por la que se rectifica el Código Civil en materia del matrimonio para dar cabida a las uniones homosexuales, la Ley 14/2006 sobre técnicas de reproducción asistida, la ley 3/ 2007 reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, así como la reciente Ley de Salud Sexual y Reproductiva aprobada en el año 2010.

VII. LA FAMILIA: UNA INSTITUCIÓN DE REFERENCIA EN TODAS LAS SOCIEDADES HUMANAS

Pese a todas las consideraciones y reflexiones que he recogido de la legislación española sobre matrimonio y familia no hemos de olvidar que:

³² Coincidiendo con las dos legislaturas presididas por JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO.

«La familia es una institución que se encuentra en todas las sociedades humanas»³³.

La familia, aún entre los pueblos más civilizados, se conserva en un estado muy cercano a la naturaleza. Compuesta de padres e hijos, la familia se apoya en un orden natural de sentimientos y afectos tanto entre los pueblos civilizados como entre pueblos más primitivos y no evoluciona como el Estado hacia un organismo cada vez más artificial. Este carácter natural de la familia es lo que explica que se desenvuelva según un ritmo propio y que dependa solo débilmente de la legalidad. Si bien es cierto como venimos señalando, que aunque es una realidad natural preexistente a las normas, también lo es que recibe los efectos dañinos de su falta de protección.

La institución familiar posee un carácter universal que se ha manifestado en pueblos y culturas de muy diferentes momentos históricos, lugares y civilizaciones. Hay un conocido apéndice y estudio acerca de *las ilustraciones de la ley natural*, recogido en la obra de LEWIS *La abolición del hombre*³⁴. La conclusión de LEWIS, quien estudió con profundidad el tema de si existe un orden de fundamentos objetivos, vividos y defendidos en diversas culturas e incluso civilizaciones, después de un exhaustivo análisis de numerosos códigos morales —tradiciones, judía, china, nórdica, egipcia, romana, india, griega, etc.— fue que todos ofrecían unos principios inamovibles que la filosofía clásica ha llamado ley natural. En los pueblos civilizados nos encontramos una organización familiar sensiblemente idéntica, cuya vigencia se observa incluso entre pueblos que muestran menor progreso. Respecto a la familia se da un acuerdo universal del género humano que se explica por el mismo carácter de la institución familiar. «No hay institución más cercana a la naturaleza» de este modo lo valora LECLERCQ³⁵. La familia es una sociedad simple, que se apoya de manera muy inmediata en lo humano y que nace espontáneamente por el mero hecho del vivir y sucederse de la vida del hombre. El natural afecto de los padres hacia los hijos y a la inversa, la tendencia del hombre a que le continúen, el necesario cuidado y atención que reciben los hijos, etc., hace que la familia se funde de manera muy inmediata. La familia es una institución social que ha resultado fundamental a lo largo de los siglos para vertebrar cualquier sociedad, tiene una función estratégica, pues cimenta y consolida la convivencia social³⁶. Como recuerda

³³ Esta afirmación aparece recogida en la voz *Familia*, en el Diccionario Internacional de las Ciencias Sociales, dirigido por David L. Sills, Aguilar, Madrid, 1979.

³⁴ LEWIS, C. S., Análisis en su obra *La abolición del hombre*, Encuentro, Madrid, 2007. Algunos ejemplos de matrimonio, familia y relaciones paterno filiales recogidos por LEWIS son: honra a tu padre y a tu madre (Tradición judía, Éxodo 20,12), Cuida de tus padres (Griego, Relación de deberes en Epicteto, III.VII), los niños, los ancianos, el pobre, etc. deben ser considerados los señores de la atmósfera (Hindú, Janet, 1.8), la naturaleza genera un amor especial hacia los hijos (Romano, Cicerón, *De Off.* I.XXI), Casarse y engendrar hijos (Griego, Relación de deberes en Epicteto, III.VII), El niño es digno del máximo respeto (Romano, Juvenal, XIV. 47).

³⁵ LECLERCQ, J., *La familia según el derecho natural*, Herder, Madrid, 1979, p. 14.

³⁶ Acerca del camino para restaurar la democracia, la civilización, el derecho y la institución familiar resulta muy sugerente el trabajo de LLANO TORRES, A., titulado: *Guiseppe Capograssi: del nihilismo a la esperanza. Un camino para recorrer hoy*, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 43 (2009), pp. 217-243.

GOMAY TOMÁS³⁷ la familia a través de los siglos, cambiará su modo de ser: se organizará en tribu, o se desmembrará en grupos irreductibles; será nómada o estable, sufrirá deformaciones o transformaciones en el orden civil, político o económico, según los pueblos, pero en lo que la naturaleza le dio de constitutivo, la familia perdurará tanto como la vida humana en el mundo.

Todas las sociedades humanas tienden a ofrecer de modo natural las condiciones para que la reproducción biológica y social siga siendo posible. La institución familiar es por excelencia un principio de continuidad social y custodia de las tradiciones humanas, ha sido siempre un elemento conservador de las civilizaciones.

Al ser la familia una institución tan próxima a la naturaleza, las exigencias naturales en materia familiar son mucho más rigurosas que en materia política³⁸. Si estamos de acuerdo en que el progreso de la humanidad depende en gran medida del respeto que se tenga a la naturaleza humana, todo ello va vinculado también a las leyes de orden familiar. Hasta tal punto se implican familia y sociedad, que podemos afirmar que las sociedades que se apartan del cuidado a la familia se precipitan en la barbarie. En este orden de cosas estamos de acuerdo con Chesterton cuando afirmaba: «Este triángulo de verdades evidentes —de padre, de madre y niño— no puede ser destruido, pero puede destruir a las civilizaciones que lo desprecian»³⁹.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

AQUINO, T.: *Summa Theologica*.

AQUINO, T.: *Summa contra los gentiles*.

ARENDT, H.: *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus, Madrid, 1974.

ARISTÓTELES: *Política*, libro I.

CHESTERTON, G. K.: *El amor o la fuerza del sino*, Rialp, Madrid, 1993.

CORTS GRAU, J.: *Curso de derecho natural*, Editora Nacional, Madrid, 1974.

GALLEGO GARCÍA, E. A.: *Fundamentos para una Teoría del Derecho*, Dykinson, Madrid, 2003.

GALLEGO GARCÍA, E. A.: *Los cambios del derecho de familia en España (1931-1981), crónica breve de una mutación polémica*, Valencia, Tirant lo blanch, 2005.

GOMAY TOMÁS, I.: *La familia según el derecho natural y cristiano*, Rafael Casulleras, Madrid, 1942.

JAGGER, A.: «Political Philosophies of Womens Liberation», *Feminism and Philosophy*, Littlefield, Adams & Co, Totowa, New Jersey.

LECLERCQ, J.: *La familia según el derecho natural*, Herder, Madrid, 1979.

LEWIS, C. S.: *La abolición del hombre*, Encuentro, Madrid, 2007.

LLANO TORRES, A.: *Guiseppe Capograssi: del nihilismo a la esperanza. Un camino para recorrer hoy*, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 43 (2009).

³⁷ La familia según el derecho natural..., op. cit., pp. 26-27.

³⁸ LECLECQ, J., op. cit., p. 14.

³⁹ CHESTERTON, G. K., *El amor o la fuerza del sino*, Rialp, Madrid, 1993, p. 127.

- LLANO TORRES, A.: «Nei tempi che corro no mi inchino ad adorare la libertà», en *Il traffico dei diritti insaziabili*, a cura di L. Antonini. Catanzaro, Rubbettino editore, 2008.
- MARIN PEDREÑO, H.: *El hombre y sus alrededores*, Cristiandad, Madrid, 2013.
- MEDINA MORALES, D.: en «La familia como orden concreto: una realidad preexistente a las norma jurídicas», en *Fundazione Cristoforo Colombo*, Roma, 2011.
- MIRÓ I ARDÈVOL, J.: *El fin del bienestar y algunas soluciones políticamente incorrectas*, Ciudadela, Madrid, 2008.
- MUÑOZ DE DIOS, L. F.: «Embriones congelados y desistimiento de uno de los miembros de la pareja en derecho español», en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 28, Madrid, junio (2013).
- NEGRO PAVÓN, D., «La politización del concepto naturaleza humana», en *Anales de la Real academia de Ciencias Morales y Políticas*, 64 (2007).
- ZEROLO DURÁN, A., *Génesis del Estado Minotauro*, Sequitur, Madrid, 2013.

Los plazos de prescripción y la Administración Pública

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. LA PRESCRIPCIÓN EN EL EJERCICIO DE ACCIONES.—II. 15 AÑOS PARA EJECUTAR UN ACTO.—III. REGULACIÓN DE LA LGP.—IV. REGLA GENERAL EN PRINCIPIO DE 4 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN PARA LAS RECLAMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRA LOS PARTICULARES.—V. PERO SE EXCEPCIONA LA REGLA GENERAL DE LOS 4 AÑOS (ESTABLECIENDO UN PLAZO DE 15 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN) PARA LAS RECLAMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRA LOS PARTICULARES EN DISTINTOS SUPUESTOS (CUOTAS DE URBANIZACIÓN, RECLAMACIONES CONTRA RECAUDADORES, ETC.).—VI. REGLA GENERAL EN PRINCIPIO DE 4 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN PARA LAS RECLAMACIONES DE DEUDAS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN.—VII. ASUNTOS EN QUE PUEDE PROCEDER LA APLICACIÓN DE 15 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN (DEL ART. 1964 DEL CÓDIGO CIVIL) EN VEZ DEL PLAZO DE 4 AÑOS DE LA LGP O DE 1 AÑO DE LA LRJAP-PAC EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL; CIERTOS CASOS, RELACIONADOS CON EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LEGALES DE LA ADMINISTRACIÓN O INACTIVIDAD O EJERCICIO DE POTESTADES DE OFICIO.—VIII. EN ESTE SENTIDO, PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE 20 AÑOS PARA LOS DEPÓSITOS.—IX. AUSENCIA DE PLAZO DE PRESCRIPCIÓN EN CASOS DE VÍAS DE HECHO O DE NULIDADES.—X. INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN.—XI. PLAZO DE 15 AÑOS PARA LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

RESUMEN

Este trabajo llama la atención sobre los plazos de prescripción. Unas veces el asunto llega prescrito al letrado (lo que es asimismo una advertencia en general a los administrados o sus asesores). Otras veces el abogado es el encargado de la defensa y puede quedar en una zona confusa si es su responsabilidad o la de su representado la de estar pendien-

* Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Alicante.

te de estos plazos. Del lado de la Administración, el funcionario ha de estar igualmente atento. Los plazos procesales suelen controlarse mejor, pero estos otros son menos conocidos y hasta caóticos, con una legislación y jurisprudencia cambiantes y que en el caso concreto pueden permitir alguna opción de defensa más allá del plazo general de 4 años».

PALABRAS CLAVE: prescripción, plazos, inactividad, reclamaciones, deudas, contratistas, Administración, impuestos.

ABSTRACT

This paper draws your attention to the statute of limitation (prescription). Sometimes it can be confusing who is responsible for claiming the debt. Administration must also be as equally attentive to the deadlines given. The deadlines of limitation can be unclear because of legislations changing and a loop hole in the law may be found in some individual cases that may allow an extension to the general 4 year rule.

KEYWORDS: limitation or prescription, deadline or terms, inactivity, complaint, debts, contractors, administration, taxes.

I. LA PRESCRIPCIÓN EN EL EJERCICIO DE ACCIONES

En general, en materia de plazos de prescripción estamos ante un tema mal regulado y no bien conocido (desde luego, en la LRJAP-PAC no existen criterios generales aplicables al respecto de tan importante cuestión del plazo para la ejecución de un acto, salvo de la prescripción de las infracciones y sanciones) en el que (dependiendo del caso concreto) interfieren criterios de la LEC, la LGP y el Código Civil que es necesario conocer; y de cuya aplicación al caso concreto pueden resultar consecuencias incluso trágicas a veces, al quedar sin remedio posible la realización de un derecho existente (por ejemplo un cobro).

Hay veces que los plazos (sobre todo, cuando son más cortos, como ocurre cuando se aplica la LGP —4 años—) juegan a favor del particular que se libra de una exigencia legal por el hecho de la prescripción; y otras veces aquellos lo perjudican cuando se aplica igual plazo (y no los 15 años del CC) para la reclamación de una deuda contra la Administración.

En el establecimiento legal de plazos largos o cortos de prescripción está evidentemente la inteligencia del legislador y cuál es a su juicio la regla que ha de imponerse. No queremos pensar (si bien no podemos dejar de hacerlo, aunque solo sea consultando las sentencias existentes, tan numerosas y a veces cambiantes) los problemas que tantos ciudadanos o administradores han podido tener por culpa de haber pasado el plazo de prescripción¹. Conseguir

¹ Informa la gráfica STS 283/2014, de 27 de mayo de 2014, n.º de recurso 710/2010, apreciando la Sala actuación negligente del letrado demandado por haber dejado transcurrir el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial contra la Administración.

que se declare un derecho puede ser una experiencia dura, pero que se frustre tal derecho después de que ha sido declarado, lo es más.

El problema no es solo la no realización del derecho, o la pérdida de opciones legítimas reconocidas incluso, sino también las responsabilidades que pueden derivarse a la hora de determinar de quién es la culpa de que se haya producido la prescripción. O la incertidumbre de cómo un posible juez puede entenderlo. Podrá producirse cierta imprecisión a veces y seguramente puede ser el simple infortunio. De hecho, los plazos procesales son más seguros y controlables que estos otros.

En fin, estamos ante uno de esos temas del Derecho característico de tensiones, en el que también puede jugar —como siempre— la suerte un papel, o el éxito de la línea de defensa que pueda escogerse, ya que incluso dominando los criterios aplicables a veces pueden abrirse opciones por una u otra vía para las posibles soluciones.

Procesalmente es cuando realmente se advierte que este tema es polémico. El trascurso del plazo, salvo causa de interrupción de la prescripción, conduce irremediabilmente al rechazo de la pretensión ejercitada. El plazo general se contempla en el artículo 1964 del Código Civil, previsto para el ejercicio de acciones personales y que viene a ser una especie de regulación subsidiaria en defecto de una regulación especial donde se contemplen plazos de prescripción. Este precepto sigue encontrando aplicación, pero de forma cada vez más esporádica, ante el progresivo arraigo de la regulación de la Ley General Presupuestaria que prevé actualmente un plazo de 4 años y que en el ámbito del Derecho administrativo se erige como la regulación de referencia tanto en materia de pagos contra la Administración (así también cuando un contratista reclama adeudos de la administración contratante) como en materia de reclamaciones de ésta frente a los particulares. La «salvación» en estos casos en que puede haber transcurrido el plazo de los 4 años viene de la mano de la interrupción de la prescripción, o bien de la aplicación del plazo de 15 años que puede intentarse invocar en casos de inactividad o incumplimiento de deberes legales de la Administración o ausencia de ejercicio de potestades de oficio.

En este contexto procesal puede destacarse que la prescripción es una cuestión de orden público procesal que debe aplicarse por el tribunal haya sido o no suscitada por las partes puesto que está extra muros de la voluntad o poder dispositivo no solo de las partes, sino del mismo tribunal (sentencia del TSJ de Madrid de 6 de noviembre de 2013, RJCA 201456).

II. 15 AÑOS PARA EJECUTAR UN ACTO

En relación con la ejecución de un acto, la determinación de este plazo no es baladí, toda vez que pueden plantearse problemas no solo para los posibles afectados sino también para autoridades o funcionarios encargados de ejecutar este tipo de actos, ante las consecuencias que puede producir el hecho de transcurrir el plazo de la ejecución sin haberla llevado a efecto y

que se pueda interpretar que ha podido haber negligencia o descuido (o incluso prevaricación) respecto del ejercicio de las funciones públicas por parte de tales funcionarios.

Respecto del plazo para la ejecución de los actos administrativos hoy día parece pacífico el criterio de los 15 años para su ejecución como plazo de prescripción. En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias (Las Palmas de Gran Canaria) de 10 de enero de 2013 afirma: «pues bien si el plazo de caducidad de 5 años no es aplicable a las obligaciones declaradas por sentencia desde el orden jurisdiccional, con mayor razón no ha de ser aplicable a los simples actos administrativos, máxime cuando ha sido desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto en su contra».

Se sigue esta misma línea por la STSJ Comunidad Foral de Navarra de 28 mayo de 2008, STSJ Principado de Asturias de 30 de enero de 2004, STSJ Cataluña de 15 de octubre de 2001, STSJ Comunidad Autónoma del País Vasco de 31 de mayo de 2000, STSJ de Galicia de 14 de diciembre de 2000, que se remiten a SSTs de fechas 25 de noviembre de 2002, 5 de junio de 1987 y 11 de abril de 1984.

Aplicando el artículo 1964 del Código Civil se está diciendo que no se considera aplicable la LEC ni tampoco la LGP, tal como razona la sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de diciembre de 2013 (recurso n.º 54/2011): «Finalmente, la doctrina jurisprudencial, establecida por el Tribunal Supremo en las sentencias, entre otras, de 20 de septiembre de 2005 (recurso n.º 1004/00) y de 18 de noviembre de 2009 (recurso n.º 4915/08), permite considerar que existe entre los casos debatidos en ellas y el que nos ocupa una identidad de razón que nos lleva a establecer, como regla de aplicación jurídica, la necesidad de la *analogía iuris*, puesto que si la ley no prevé plazo especial de prescripción de la acción para reclamar el derecho ganado en sentencia firme y tampoco establece un plazo particular de la prescripción del derecho a la ejecución de lo ejecutoriamente resuelto ante la Administración —comprobado que el artículo 66 LGT se refiere a un caso distinto— es razonable considerar, de acuerdo con tales sentencias, que rige para la prescripción de los derechos inamovibles ganados por resolución firme el plazo general de 15 años establecido para las acciones personales en el artículo 1964 del Código Civil».

Este criterio temporal rige también la posibilidad de ejecutar mediante **ejecución subsidiaria** según prevé, por todas, por la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000, cuando señala en torno a este tema que la cuestión debe analizarse desde los principios generales que regulan la ejecución de los actos administrativos y en este sentido es de ver que, conforme a los artículos 44 y 101 de la LPA, los actos de la Administración son inmediatamente ejecutivos, lo que significa que deben llevarse a efecto de manera inmediata, pues toda demora irrazonable pudiera ir contra lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución Española y en concreto contra el principio de eficacia impidiendo cumplir el fin de servir con objetividad los intereses generales que constituyen el soporte de la actua-

ción de la Administración pública. Por ello, aunque ni la legislación específica urbanística ni la general de procedimiento administrativo prevean plazos de prescripción para ejecutar lo acordado, el principio expuesto, junto a los de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución) fuerzan a entender que la ejecución forzosa se halla sujeta a plazos de prescripción. En la medida en que el acto administrativo ordenó al constructor el derribo de un edificio, aquel contiene una obligación de hacer, la exigencia de cuya efectividad no puede quedar indefinidamente pendiente en el tiempo sino que por tratarse, en definitiva, de una obligación personal está sujeta al plazo de prescripción de quince años del artículo 1964 del Código Civil, que es el plazo de que la Administración disponía para acudir al mecanismo de ejecución subsidiaria.

Parece superada otra línea de interpretación sostenida, por ejemplo, por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y por muchos Juzgados que mantienen que el plazo de prescripción para llevar a efecto la orden de demolición dictada ha pasado a ser de cinco años, por resultar de la aplicación supletoria del artículo 518 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (Caducidad de la acción ejecutiva fundada en sentencia judicial o resolución arbitral: «la acción ejecutiva fundada en sentencia, en resolución del Tribunal o del Secretario judicial que apruebe una transacción judicial o un acuerdo alcanzado en el proceso o en resolución arbitral, caducará si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de los cinco años siguientes a la firmeza de la sentencia o resolución»), habiéndose superado así desde la nueva LEC la aplicación del artículo 1964 del Código Civil².

² Vamos a continuación a reproducir la STSJ de Madrid de 17 de enero de 2008, que defiende esta segunda interpretación: «Así las cosas no puede ser objeto de discusión la caducidad de un expediente administrativo cuya resolución final por la que se requiere de demolición ha sido ya resuelta y confirmada por sentencia firme, sino solamente si ha caducado la acción para llevar a cabo la ejecución de la orden de demolición. Al respecto, debe señalarse, de acuerdo con la doctrina expuesta por esta Sección en sentencias, entre otras, de fecha 3 de julio de 2006, recaída en el recurso de apelación n.º 656-05, que una vez acordada la demolición el plazo para su ejecución es de quince años desde que se dictó la orden de demolición, así lo señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1987, y lo ha venido sosteniendo esta Sección inveteradamente señalando a efectos ilustrativos la sentencia de 5 de abril de 2005 al entender que la prescripción de una Orden administrativa de derribo firme no tiene lugar hasta el transcurso del plazo de los 15 años prevenido en el artículo 1964 del Código Civil contado a partir de la fecha en que el acto quedó firme, de modo análogo a lo que ocurre con la prescripción de las ejecutorias (art. 4.1 del Código Civil) para las que los Autos de esta Sala de 16 de octubre de 1976 y 11 de julio de 1985 ya tienen aplicado el aludido plazo. Este criterio ha sido aplicado además por la sentencia de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000, cuando señala en torno a este tema (...).

Este criterio tiene como antecedente la STS de 11 de julio de 1985 según la cual «la Administración Municipal —Ayuntamiento de G.— en su empeño de sostener que se ha producido la prescripción del derecho invocado por aquella incurre en una evidente confusión puesto que no distingue entre el plazo anual para el ejercicio de la acción de responsabilidad, a que se refieren los arts. 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa y 133, 134 y 136 de su Reglamento, así como el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y el plazo de prescripción previsto en el art. 1964 del Código Civil para las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción, olvidando que toda ejecutoria —cual aquí ocurre en que la acción de responsabilidad se encuentra satisfecha— constituye un nuevo y verdadero título del que se deriva una acción de carácter personal para el cumplimiento de la resolución judicial distinta de la deducida en juicio; y

La STSJ de Madrid de 20 de febrero de 2013 (RJCA 421), respecto de una orden de demolición firme, se basa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y dice que, en atención a la doctrina que se acaba de exponer, este Tribunal debe modificar la sostenida en ocasiones anteriores con el apoyo supletorio del citado artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para entender que la ejecución forzosa de un acto administrativo que no tengan señalado uno específico se encuentra sujeta el plazo prescriptivo de 15 años recogido en el artículo 1964 Código Civil; basándose en que ni la legislación específica urbanística ni la general de Procedimiento Administrativo prevén plazos de prescripción para ejecutar lo acordado, así como motivos de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (igualmente, SSTSJ de Madrid de 16 de abril de 2014 n.º recurso 1418/2012 y 19 de marzo de 2014 n.º recurso 1198/2013).

Hablando de demoliciones conviene recordar que cosa distinta es el plazo de 4 años para la restauración de la legalidad urbanística (STSJ de Madrid de 5 de abril de 2005 JUR 106755) si bien legislaciones urbanísticas como la valenciana o la catalana prevén 15 años.

III. REGULACIÓN DE LA LGP

Según el **artículo 25 de la Ley 47/2003**, de 26 de noviembre, General Presupuestaria («Prescripción de las obligaciones») salvo lo establecido por leyes especiales, prescribirán a los cuatro años: a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse. b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación. 2. Con la expresada salvedad en favor de leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil. 3. Las obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal que hayan prescrito, serán baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente.

La reducción del plazo de prescripción a 4 años se produce el 1 de enero de 2004 al entrar en vigor el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, frente a los 5 años que recogía el artículo 46 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

esto sentado, no habiendo la Ley fijado plazo especial para el ejercicio de la referida acción, es evidente que el tiempo para la prescripción de la misma tiene que ser el de quince años, prevenido en el art. 1964 del Código Civil, contado a partir de la fecha en que la sentencia quedó firme, como dispone el art. 1971 del mismo Código».

Y dicha reducción del plazo en materia tributaria (en concreto, el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación, la acción para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas, la acción para imponer sanciones tributarias y el derecho a la devolución de ingresos indebidos) se produce mediante la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

IV. REGLA GENERAL EN PRINCIPIO DE 4 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN PARA LAS RECLAMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRA LOS PARTICULARES

La STS de 31 de octubre de 2012 (RJ 10526) cita la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2004 en un recurso de casación para unificación de la doctrina, afirmando que ha habido un cambio de jurisprudencia sobre el plazo de prescripción aplicable a la reclamación por la Administración del reintegro de subvenciones públicas derivado del incumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios, de tal modo que el criterio sostenido en antiguas sentencias (que cita el Fundamento de Derecho primero de esta sentencia) era que el plazo de prescripción no empezaba a computarse sino a partir de la fecha en que la Administración hubiese optado la resolución de declarar la caducidad de los beneficios, resolución que podía ser adoptada *dentro del plazo de 15 años previstos en el Código Civil* (art. 1964) para las acciones personales que no tengan señalado un plazo especial de prescripción, pero que a partir de la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1998 se inaugura un nuevo criterio reiterado en sucesivos pronunciamientos (que cita la sentencia) según el cual a partir del momento en que deben quedar cumplidas las condiciones puede ya ejercitarse el derecho a reclamar el reintegro de la subvención por causa de incumplimiento y constituye el día inicial o *dies a quo* a partir del cual ha de computarse el plazo de prescripción *de 5 años que establece el artículo 40.1.a de la Ley General Presupuestaria* (hoy 4 años).

En esta línea la sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de junio de 2004 (JUR 244240) sostiene también que, para la devolución de un préstamo, una vez rescindido el contrato, rige un plazo de prescripción de 5 años: como los contratos no tienen una regla específica en cuanto a su régimen de prescripción en la legislación contractual pública han de aplicarse las restantes normas de Derecho administrativo llegándose así a la aplicación de la Ley General Presupuestaria que rige la prescripción de deudas de Derecho público, aplicando por tanto el plazo de los 5 años previstos en la normativa del momento de la sentencia. Y declarando prescrita la obligación por haber transcurrido dicho plazo de 5 años sin interrupción de la prescripción al no haberse realizado actuaciones relevantes por Administración en tal plazo de 5 años. Igualmente puede citarse la sentencia de la Audiencia Nacional 23 de julio de 2003 (RJCA 2004/783), la sentencia de la Audiencia Nacional del 14 de julio de 2004 (JUR 275366), la sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de octubre de 2013 (JUR 265041), o la sentencia del TSJ de Madrid de 6 de marzo de

2003 (JT 1405). Por su parte, la STS de 3 de marzo de 2000 (RJ 2638) desestima el recurso de casación en interés de ley estableciendo que el plazo para reclamar al particular prestaciones indebidamente abonadas en cuenta por parte de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social es de 5 años y no 15.

El plazo se ha extendido a 20 años cuando los préstamos cuentan con una garantía hipotecaria conforme al propio artículo 1964 del CC (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2012, número de recurso 6432/2011).

Aunque el criterio de los 4 años se ha consolidado finalmente, no obstante ha venido arraigando en la práctica el criterio de los 15 años de prescripción en estos mismos casos. Sigue este criterio la STS de 13 de octubre de 2004 (RJ 7407), estimando un recurso de casación para la unificación de la doctrina, entendiendo que el plazo de prescripción en favor de la Administración es de 15 años y no de 5, sobre la base entre otros argumentos de que el plazo para reclamar préstamos concedidos por el IRYDA con cargo a su presupuesto o a los fondos obtenidos del Banco de Crédito Agrícola ha de regirse por el Código Civil (art. 1964), ya que estamos ante deudas de Derecho público no tributarias debiéndose distinguir entre tributos e ingresos de Derecho público. Esta misma tesis se encuentra en la sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de diciembre de 2005 (JUR 2006/280392). O en la sentencia de la Audiencia Nacional 3 de julio de 2008 (RJCA 412). O en la sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de abril de 2013 (RJCA 464). O también son 15 años para la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2006 (RJ 7258) o en la sentencia del TSJ de Madrid de 7 de diciembre de 2007 (JUR 163320).

V. PERO SE EXCEPCIONA LA REGLA GENERAL DE LOS 4 AÑOS (ESTABLECIENDO UN PLAZO DE 15 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN) PARA LAS RECLAMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRA LOS PARTICULARES EN DISTINTOS SUPUESTOS (CUOTAS DE URBANIZACIÓN, RECLAMACIONES CONTRA RECAUDADORES, ETC.)

El plazo de los 15 años del artículo 1964 del Código Civil se aplica respecto de las reclamaciones de **cuotas de urbanización** considerándose inaplicable la Ley General Tributaria, por no ser cuotas de naturaleza tributaria sino urbanísticas, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el Código Civil para la prescripción de acciones personales sin término especial de prescripción salvo disposiciones propias del Derecho civil de cada Comunidad Autónoma (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 1 de febrero de 2005 JUR 83528; sentencia del TSJ de Cataluña de 6 de julio de 2010 JUR 388177; sentencia del TSJ de Cataluña de 26 de enero de 2006 JUR 222239 fijando un plazo de 30 años, ya que en Cataluña la normativa reguladora así lo establece, es decir, el Texto Refundido de la compilación de Derecho Civil de Cataluña; igualmente sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2012, RJ 5321, afirmando que esta modalidad de ingreso público que consiste en una prestación patrimonial de carácter coactivo no

encaja en ninguno de los supuestos que el artículo 2 apartado segundo de la LGT califica como tributos).

También se estima aplicable el plazo de 15 años en cuanto a las reclamaciones por responsabilidades por perjuicio de valores, ejercitadas por Administraciones contra sus **recaudadores** (STS de 23 de noviembre de 1998, RJ 9514; sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de junio de 2002 JUR 259936; STS de 24 de octubre de 1989, RJ 7559 también contra recaudadores; ATS de 11 de mayo de 2006 aplicando el plazo de 15 años de prescripción por ser acción personal en cuanto a la reclamación de una minuta de abogado; STS de 13 de junio de 2000, RJ 4776, contra un arquitecto). Asimismo, la STS de 5 de febrero de 2001 (RJ 4917) establece que el plazo para instar la devolución de un aval por la Administración es de 15 años conforme al artículo 1964 del Código Civil y no el de la Ley del Seguro de 1980 cuyo plazo es de 2 años.

En cambio, el plazo de prescripción es de 5 años si la responsabilidad contable en el desempeño de la función recaudatoria se realiza en aplicación de la **ley del Tribunal de Cuentas**, cuya Disposición Adicional Tercera prevé un plazo general de prescripción de la responsabilidad desmontables en 5 años, descartando el plazo de 1 año o de 15 años alegado por las partes (STS de 20 de julio de 2005, RJ 6855).

En suma, al poder público no le queda más remedio que admitir el plazo general de los 4 años, ya que sería un poco «llamativo» que se aplicaran 4 años en contra del particular y 15 años en contra de la Administración, a efectos de reclamar adeudos. Pero, como podemos apreciar, siempre expectante el poder público para ver si surge una ocasión para seguir una regla distinta de la general.

VI. REGLA GENERAL EN PRINCIPIO DE 4 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN PARA LAS RECLAMACIONES DE DEUDAS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN

En materia de reclamaciones de deudas contra la Administración suele aplicarse el plazo de 4 años de la Ley General Presupuestaria, regla que se aplica a las reclamaciones de contratistas contra la Administración.

La sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003 (RJ 2282) se refiere a una reclamación de un particular que realiza unas obras para una Administración. El hecho de que no se hubiera formalizado un contrato no impide el derecho al cobro en virtud del enriquecimiento injusto, ya que ha habido un beneficio de la Diputación y un correlativo empobrecimiento de la empresa. Pero esto no obsta, por su parte, para aplicar el plazo de 5 años (el criterio actual es 4) de prescripción (de la LGP) en lugar de los 15 (del CC) que invocaba el contratista, con la consecuencia de que existe prescripción; y para ello la sentencia afirma que estamos en efecto ante la exigencia de cumplimiento de una obligación de Derecho público, es decir, la contraída por la Diputación en virtud del principio de la prohibición del enriquecimiento injusto (al beneficiarse de unas obras que no se han retribuido) y por

eso las reglas a observar —en lo que a la prescripción se refiere— no son las del Código Civil, sino las establecidas en el artículo 46.1.a del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que afirma un plazo de 5 años (conforme a la versión legal de esta Ley aplicable al caso enjuiciado).

También aplica 5 años (actualmente son 4) la sentencia del TS de 10 de febrero de 1986 (RJ 1424) respecto del cobro de cantidades por suministros de agua realizados a las piscinas municipales, si bien en este caso había interrupción de la prescripción, ya que el recurrente estuvo reclamando cada dos o tres meses el pago de las facturas adeudadas sin que en ningún momento hayan transcurrido 5 años de pasividad por parte del acreedor.

Sigue este criterio igualmente la sentencia del TSJ de Madrid de 8 de noviembre de 2013 (JUR 362688) aplicando el plazo de 4 años de la Ley General Presupuestaria respecto de reclamaciones y facturas derivadas de un contrato de servicios, refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal Supremo donde aplica este mismo criterio a los contratos administrativos típicos, reservando el artículo 1964 del Código Civil a los contratos privados que celebre la Administración Pública.

También la sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de julio de 2002 (JUR 2003, 69058) considera que ha de aplicarse el plazo de prescripción de la Ley General Presupuestaria, por entonces de 5 años (hoy 4 años) respecto de reclamaciones de abono por las diferencias entre la pensión reconocida y la pensión apagada, ya que tal plazo rige tanto a favor de la Administración como cuando la Administración reclama del particular, al ser el plazo aplicable genéricamente en materia de Derecho administrativo y por tanto válido para cuestiones de Clases Pasivas del Estado; y no el de 15 años del Código Civil de aplicación en el ámbito de las relaciones de derecho privado.

Asimismo, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Orense de 24 de septiembre de 2013 (JUR 310164), citando sentencias del Tribunal Supremo que siguen este mismo criterio de 5 años de la Ley General Presupuestaria en relación con facturas derivadas de un contrato de obras o mejor dicho trabajos encargados verbalmente. Aplica igualmente el plazo de 4 años de prescripción la sentencia del TSJ de Murcia de 26 de abril de 2012 (RJCA 346) en un caso de reclamaciones por la prestación de un contrato para el servicio de recogida domiciliaria de residuos sólidos urbanos y de limpieza viaria. Afirmando que ha de aplicarse la Ley General Presupuestaria y no el Código Civil por ser un criterio legal posterior el de aquella respecto de este. Igualmente sentencia del TSJ de Madrid de 26 de mayo de 2005 (RJCA 427).

La sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2004 (RJ 4023) aplica el plazo de 5 años del artículo 46 de la Ley General Presupuestaria, si bien este caso no aludía al supuesto habitual del transcurso de 5 años a partir del reconocimiento o liquidación de la deuda, ya que no se había producido este evento, sino desde la conclusión del servicio o prestación que hubiese dado al nacimiento de la obligación (es el otro apartado de mismo precepto legal citado en último lugar).

Respecto del abono de intereses de demora en materia de certificaciones de un contrato de obras rige el plazo de 4 años, para la sentencia del TSJ de Madrid de 14 de abril de 2010 (JUR 218199).

También (por la STS de 9 de mayo de 2013, RJ 3878) se estima que el plazo es de 4 años de prescripción de la Ley General Presupuestaria en un caso de solicitud de reembolso de garantías en concreto de los costes del aval prestado para suspender la ejecución de los créditos tributarios, si bien había interrupción de la prescripción ya que hubo una segunda solicitud de pago.

En efecto, si existe un plazo especial de prescripción no puede aplicarse el previsto en el artículo 1964 del Código Civil, tal como establece la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1994 (RJ 7401) cuando afirma que no procede aplicar el plazo de prescripción de 15 años del artículo 1964 del Código Civil a casos de **reversión** que tienen otro plazo desestimando la pretensión del Ayuntamiento recurrente en casación.

Y, por supuesto, el plazo de prescripción es 1 año y no 15 años cuando se trata de responsabilidades patrimoniales de la Administración (sentencia del TSJ de Asturias de 23 de enero de 2001, RJCA 273).

Al margen se situarían todos esos casos en los que judicialmente se ha expresado como plazo de prescripción el de 15 años por entender no aplicable el de 4 años de la LGP, pero intentar esto (para salvar un posible plazo de prescripción de 4 años transcurridos) es complicado porque hay otras muchas sentencias que aplican dicho término de 4 años de la LGP como ya nos consta. Citamos en este contexto la STS de 1 de abril de 1985 (RJ 1785) considera que el plazo de prescripción son 15 años previstos en el artículo 1964 del Código Civil en un asunto relativo a reclamaciones por pagos del consumo de electricidad por un contratista contra un Ayuntamiento, al ser una obligación personal.

VII. ASUNTOS EN QUE PUEDE PROCEDER LA APLICACIÓN DE 15 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN (DEL ART. 1964 DEL CÓDIGO CIVIL) ENVEZ DEL PLAZO DE 4 AÑOS DE LA LGP O DE 1 AÑO DE LA LRJAP-PAC EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL; CIERTOS CASOS, RELACIONADOS CON EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LEGALES DE LA ADMINISTRACIÓN O INACTIVIDAD O EJERCICIO DE POTESTADES DE OFICIO

Este criterio tiene interés al poder servir para intentar, en función de las posibles opciones que plantee el caso concreto, salvar el problema de la prescripción de 4 años de la LGP (art. 25), o incluso de 1 año de la LRJAP-PAC previsto para las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Sin perjuicio, evidentemente, de los supuestos que directamente puedan beneficiarse de esta regla de prescripción de 15 años por ser directamente aplicable (art. 1964 del Código Civil), pese a que el arraigo de la regla de 4 años de prescripción de la LGP dificulta de forma extrema encontrar supuestos donde un parti-

cular pueda invocar un plazo diferente de este cuando le interese reclamar el adeudo de una cantidad frente a la Administración.

Una primera referencia que aplica el plazo de 15 años previsto para las acciones personales en el Código Civil es la sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de diciembre de 2013 (JT 2014, 260) rechazando la prescripción de los 4 años (de la LGT) en relación con la solicitud de devolución de ingresos indebidos, es decir, incluso en materia tributaria. Esta sentencia sirve de apoyo para cuando el interesado pretenda superar el obstáculo de los 4 años de la legislación tributaria o presupuestaria. Si bien, en este supuesto, existía una sentencia llamada a ser cumplida (que reforzaba la posibilidad de interpretar los 15 años de prescripción), se advierte una clara voluntad por parte del Tribunal de dejar sentado en general que, cuando se trate del ejercicio de potestades de oficio o de incumplimientos de obligaciones legales o de inactividades por parte de la Administración, no se puede cargar sobre el particular el reproche de haber permanecido inactivo y consiguiente prescripción, ya que es aquella quien está permaneciendo indebidamente inactiva sin ejercitar potestades de obligado cumplimiento. Para ello esta sentencia hace especial hincapié en preceptos que dejan manifestar esta ratio:

«f) Es sorprendente, a tal efecto, que el TEAC, en la declaración ahora debatida, omita toda consideración acerca de la naturaleza de las propias potestades de ejecución y del control de esta, desplazando en su integridad al beneficiario del derecho toda la carga de impulsar el procedimiento necesario para llevarla a término, hasta el punto de eludir toda referencia, incluso implícita, a su deber de oficio de garantizar la ejecución de lo definitivamente resuelto en favor del reclamante.

g) El artículo 66 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo (RCL 2005, 1069 y 1378), por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, dice así: “1. Los actos resolutorios de los procedimientos de revisión serán ejecutados en sus propios términos, salvo que se hubiera acordado la suspensión de la ejecución del acto inicialmente impugnado y dicha suspensión se mantuviera en otras instancias”.

En tal enunciado es claramente perceptible que estamos ante una potestad de oficio, por parte del órgano de resolución, que impide por su propia índole apreciar la prescripción del derecho basada en la presunción de inactividad del interesado, en tanto no incumbe a este la carga de pedir de nuevo lo ya declarado en resolución favorable, ni activar periódicamente una ejecución como esta, sumamente sencilla, por lo que la prescripción extintiva, basada en la presunción iuris et de iure de renuncia a un derecho o de abandono de una acción debido a su falta de ejercicio, es incompatible, por su propia naturaleza, con el ejercicio de una potestad de oficio, claramente deducible de los términos del antedicho precepto, pues manteniéndose esta, no sería imputable al beneficiario del acto la inactividad de la Administración para ejecutarlo debidamente.

h) Cabe añadir a ello que el artículo 221 de la LGT de 2003, sobre “Procedimiento para la devolución de ingresos indebidos”, dispone que “1. El procedimiento para el reconocimiento del derecho a la devolución

de ingresos indebidos se iniciará de oficio o a instancia del interesado, en los siguientes supuestos:

a) Cuando se haya producido una duplicidad en el pago de deudas tributarias o sanciones.

b) Cuando la cantidad pagada haya sido superior al importe a ingresar resultante de un acto administrativo o de una autoliquidación.

c) Cuando se hayan ingresado cantidades correspondientes a deudas o sanciones tributarias después de haber transcurrido los plazos de prescripción”.

Ello significa que aun cuando recondujéramos la acción ejercitada al terreno de la devolución de ingresos indebidos —prescindiendo por ello del dato crucial de que han sido ordenados en una resolución administrativa firme— seguiríamos estando ante una potestad de oficio, configuradora por lo tanto de un deber irrenunciable de la Administración de que esta no se puede zafar, y menos aún de un modo tan poco fundado jurídicamente como lo ha hecho, pues si esta está obligada indispensablemente a devolver de oficio los ingresos indebidamente recibidos, con mucha más razón aún habrá de observar el citado deber cuando está incluido en una resolución firme y consentida por la propia Administración. Reconocer lo contrario sería tanto como dejar en manos de aquella decidir si ejecuta o no las resoluciones de los Tribunales económico-administrativos, a menos que el interesado accione o se movilice para obtener la materialización efectiva de su derecho.

CUARTO.- Al margen de lo anterior, la contestación a la demanda no da respuesta a la tesis, alternativamente propuesta por la demandante, en el sentido de que, aun aceptando a efectos puramente dialécticos que rigiera en este caso este plazo cuatrienal del art. 66 LGT, propio de las devoluciones de ingresos indebidos, el período indicado no arrancaría desde la notificación al interesado de la resolución favorable, tal como se computa en los actos impugnados, sino desde su posterior firmeza, coincidente con el agotamiento del plazo de dos meses de impugnación jurisdiccional —que en el presente empezaría a correr el 3 de junio de 2006—, tesis que cabe compartir, máxime cuando viene avalada por un evidente acto propio de la Administración revisora, la resolución del propio TEAC de 9 de junio de 2009 en que tal cómputo se respalda a los mismos efectos, sin que dicho órgano haya dado explicación alguna sobre los motivos conducentes a separarse de su propia doctrina.

Frente a ello, podría dialécticamente objetarse que, puesto que la resolución era íntegramente estimatoria de la pretensión actora y, por ende, no susceptible de ejercicio de recurso judicial alguno por su parte, no era necesario esperar, a los efectos de configurar la *actio nata*, a ese transcurso de dos meses para la firmeza de la resolución y su condigna (sic.) ejecutividad, lo que afectaría al cómputo del plazo de cuatro años.

Sin embargo, esta Sala, aun negando la premisa mayor, esto es, la aplicabilidad del régimen de la prescripción de los artículos 66 y siguientes al caso concreto, pero admitiéndola a efectos dialécticos, también reputa más adecuado esperar a los dos meses siguientes a la notificación a efectos de firmeza y consiguiente arranque del cómputo prescriptivo —lo que permitiría concluir que la acción ejercitada lo habría sido antes del agotamiento de los

cuatro años—, pues de una parte, nada impedía a la Administración haber promovido, frente a la expresada resolución, un procedimiento de lesividad y una ulterior impugnación jurisdiccional, lo que se antoja difícilmente compatible con una posibilidad de ejecución el mismo día de la notificación del acto favorable. Pero es que, además, esa interpretación, que no es objetada en el escrito de contestación, podría conducir a la consecuencia absurda e indeseable de que quien obtuviera una resolución parcialmente favorable y, por tanto, mantuviera abierta la posibilidad de recurrir frente al acto, sería de mejor condición que aquel otro contribuyente que, como en el caso que nos ocupa, haya resultado victorioso en la reclamación económico-administrativa, tesis que, por conducir a una consecuencia absurda, debemos descartar.

Finalmente, la doctrina jurisprudencial, establecida por el Tribunal Supremo en las sentencias, entre otras, de 20 de septiembre de 2005 (RJ 2005, 8360) (recurso 1004/00) y de 18 de noviembre de 2009 (RJ 2009, 8071) (recurso n.º 4915/08), permite considerar que existe entre los casos debatidos en ellas y el que nos ocupa una identidad de razón que nos lleva a establecer, como regla de aplicación jurídica, la necesidad de la analogía iuris, puesto que si la ley no prevé plazo especial de prescripción de la acción para reclamar el derecho ganado en sentencia firme y tampoco establece un plazo particular de la prescripción del derecho a la ejecución de lo ejecutoriamente resuelto ante la Administración —comprobado que el artículo 66 LGT se refiere a un caso distinto— es razonable considerar, de acuerdo con tales sentencias, que rige para la prescripción de los derechos inamovibles ganados por resolución firme el plazo general de 15 años establecido para las acciones personales en el artículo 1964 del Código Civil (LEG 1889, 27).

Siendo ello así, resulta manifestamente improcedente considerar que es aplicable el plazo de cuatro años que rige para la prescripción del ejercicio de las potestades de la Administración o para reclamar frente a esta los derechos económicos a la devolución de lo indebidamente ingresado, toda vez que en el asunto que nos ocupa no se dirime el contenido y extinción de una potestad tributaria (como es el caso del art. 66 LGT), sino la potestad administrativa de revisión obligatoria, previo al agotamiento de la vía antecedente de la judicial, que no puede decaer ante la pasividad de una Administración obligada por la Constitución y las leyes a cumplir lo mandado en el fallo y, por ende, a afrontar las consecuencias negativas de su pasividad en hacerlo, siendo así que, en orden a la determinación del plazo de prescripción del derecho a obtener las cantidades reconocidas en sentencia —trasladable como hemos visto a los títulos ejecutivos administrativos basados en la firmeza de una resolución revisora—, la jurisprudencia administrativa se decanta por el general de las acciones personales, de 15 años, previsto en el artículo 1964 del Código Civil (LEG 1889, 27), como hemos visto».

En esta línea, en las **sentencias que enjuician casos sobre inactividad** (del art. 29.2 de la LJCA) se encuentran alusiones a que, cuando existe un deber de ejecutar un acto firme (así, un pago), no cabe excepcionar la prescripción. En este sentido la STSJ de Extremadura de 16 de junio de 2006 (JUR 215366) afirma: «En consecuencia ni procede que la Sala condene a un

abono de cantidad distinta a la reconocida por la Administración ni permite admitir las alegaciones de esta en el sentido de estimar otras causas como la prescripción de la deuda, o caducidad del procedimiento puesto que ello sería dejar sin efecto un acto administrativo firme sin proceder a su revisión por el procedimiento legalmente establecido» (puede verse también la SAN de 27 de abril de 2006 JUR 169290).

El interés jurídico podrá estar en hacer ver que el supuesto no se relaciona con reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuyo plazo de prescripción es 1 año, debiendo regir entonces el plazo general de los 15 años que rige en defecto de otro plazo legalmente previsto.

En efecto, puede intentarse por los recurrentes hacer valer que el supuesto se refiere a un deber de realizar una prestación material por parte de una Administración inactiva que incumple una obligación legal. En definitiva, en todos estos casos, puede ser clave observar si la inactividad en efecto se imputa al particular que no ejerce su derecho a cobrar, o bien a la Administración que omite el cumplimiento de un deber.

Puede citarse la interesante STS de 7 de diciembre de 1999 (RJ 1729): «no existiendo plazo de prescripción en reclamación de entrega de instalaciones de riego en condiciones adecuadas, resulta aplicable el plazo general de prescripción de las acciones que señala el artículo 1964 del Código Civil para las que no tiene señalado plazo especial de prescripción». Las obligaciones legales calificadas como autónomas se rigen por los preceptos generales del Código Civil, ya que no existe plazo de prescripción establecido en la legislación agraria en relación con la obligación de entregar las instalaciones de riego en condiciones adecuadas; en el supuesto examinado la parte recurrente no ha demostrado la existencia de una relación contractual entre la Administración y la comunidad sino que al invocar el artículo 78 de la ley de reforma y desarrollo agrario y hacer referencia al encuadramiento de las obligaciones de la administración en el contexto del régimen de transición de obras para el riego contemplado en la legislación de dicha naturaleza reconoce implícitamente lo que la Junta de Andalucía afirma expresamente, a saber que la obligación de la Administración, de existir, constituye una obligación legal nacida exclusivamente de la ley; no cabe extender como pretende la Administración el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración a todo supuesto que no sea encuadrable en el régimen de contratos. «En algunas sentencias hemos apuntado ya como el régimen de la responsabilidad contractual se aproxima al que resulta aplicable a ciertas obligaciones impuestas o aceptadas por la Administración en virtud de un acto administrativo unilateral (por ejemplo en el caso de las concesiones) y hemos de añadir aquí ahora que en el mundo del Derecho administrativo tienen también cabida las obligaciones nacidas de la ley con carácter ajeno a la producción de hechos ilícitos, a la responsabilidad objetiva, o al enriquecimiento injusto, que no son otras que las obligaciones llamadas autónomas por la doctrina civilista, es decir, aquellas que surgen directamente, al margen de los supuestos citados, por hechos o situaciones regulados por la ley. Estas obligaciones sancionadas directamente por la ley se rigen por los preceptos de

aquella que las hubiera establecido y, en lo no previsto en la misma, por las disposiciones generales del Código Civil sobre obligaciones y contratos (art. 1090 del Código Civil). Este mandato lleva a excluirlas del régimen específico de la responsabilidad aquiliana y por ende del régimen propio de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por funcionamiento de los servicios públicos».

Esta doctrina es interesante porque insinúa que en materia de inactividad, respecto de potestades o deberes ejercitables de oficio, el plazo de los 4 años de la Ley General Presupuestaria sería inaplicable. En todo caso, en la sentencia de 7 de diciembre de 1999 no existía una relación contractual ni tampoco por ello una responsabilidad patrimonial, con lo que el plazo no podía ser ni 4 ni de un año respectivamente.

Por contrapartida, es obvio que rige el plazo de 1 año de prescripción para los casos que consisten finalmente en una acción de indemnización contra la Administración en aplicación del artículo 142 apartado 5 de la Ley 30/1992 (STS de 22 de octubre de 2010 RJ 7528).

En cuanto a la acción de retasación de la expropiación, señala la STS de 26 de septiembre de 2011 RJ 7219 que se trata de una acción de carácter personal, de modo que el plazo de prescripción para ejercitar el derecho a la retasación de la expropiación por parte del expropiado es el de quince años establecido en el artículo 1964 del Código Civil.

VIII. EN ESTE SENTIDO, PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE 20 AÑOS PARA LOS DEPÓSITOS

El plazo de prescripción del derecho a solicitar a la Administración el cumplimiento de su obligación de pagar o devolver a un particular las sumas consignadas en la Caja General de Depósitos no son los cuatro años regulados actualmente por el artículo 25.1 de la Ley 47/2003 General Presupuestaria, sino veinte años, plazo que inicialmente se establecía en el Reglamento de la Caja General de Depósitos de 19 de noviembre de 1929, que posteriormente se reguló en el artículo 29.2 de la Ley General Presupuestaria 11/1977 y de su Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988 y que desde 2003 se recoge en el artículo 18.1 de la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas: «Corresponden a la Administración General del Estado los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la caja General de Depósitos (...) respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años».

Así, lo señala, por ejemplo, la STSJ de Madrid de 28 de septiembre de 2004 (JUR 300301) reproduciendo la STS de 11 de junio de 1996 (RJ 5152) respecto de la devolución de una fianza depositada en garantía de un contrato de obras, indicando expresamente que es improcedente aplicar el plazo de prescripción de la LGP o normas concordantes aplicables a la Administración

Local, pues estamos ante un supuesto que presupone no solo el reconocimiento del crédito sino la liquidación efectiva del mismo y por tanto ha de aplicarse el plazo de veinte años de esta ley especial; la STSJ de Madrid de 8 de abril de 2005 (JUR 209861) para el caso del depósito del justiprecio de una expropiación; la STS de 17 de septiembre de 2002 (RJ 9441), respecto del depósito de una fianza por unas obras, establece que dicho plazo de prescripción de veinte años comienza a computarse desde que se realiza o constituye el depósito y se puede interrumpir por actuaciones del interesado solicitando la devolución.

IX. AUSENCIA DE PLAZO DE PRESCRIPCIÓN EN CASOS DE VÍAS DE HECHO O DE NULIDADES

Es un criterio bien asentado en la jurisprudencia (primeramente nos fijaremos en la STS de 28 de noviembre de 1996, RJ 8172) que la acción para reclamar la iniciación del expediente expropiatorio por razón de la ocupación por vía de hecho de los terrenos sin expediente de expropiación no está sujeta a prescripción. Dicha sentencia de 28 de noviembre de 1996 cita por su parte la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1995 (RJ 3228).

Pero esta doctrina, además, no se aplica solo respecto del inicio del expediente expropiatorio sino también a casos en que directamente interese una reclamación de indemnizaciones por ocupación de hecho, tal como establece el Fundamento Jurídico Cuarto de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, de 24 de febrero de 2005 JUR 109152 citando otras sentencias del Tribunal Supremo que corroboran la ausencia de plazo de prescripción en estos supuestos entrándose a valorar los daños y perjuicios en la propia sentencia.

X. INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN

Evidentemente, estamos ante un tema central, que da lugar a numerosos pronunciamientos por parte de los tribunales de justicia, en torno al artículo 66.1 de la LGT.

La STS de 4 noviembre 2009 (RJ 2010, 1256) **es un ejemplo del criterio de que, recurriendo, se evita la prescripción**. Este fallo reacciona contra la sentencia de instancia y el abogado del Estado, que entendían que había transcurrido el plazo de 5 años de prescripción de la LGP desde que se reconoció el cobro sin que supusiera interrupción el hecho de haber interpuesto los recursos pertinentes para intentar aumentar la cifra reconocida:

«Casada la sentencia de instancia, nos corresponde resolver lo que proceda dentro de los términos en que se plantea el debate procesal. Según ya

hemos expuesto, la única cuestión objeto de litigio era la de determinar si, reconocido el derecho a la indemnización por un acto administrativo de 6 de junio de 1994, la interposición de determinados recursos contra dicho acto (inicialmente administrativo, luego contencioso-administrativo y finalmente de casación), a fin de que se aumentase la cuantía indemnizatoria, interrumpía el cómputo de la prescripción extintiva de la deuda.

Tras el reconocimiento de la indemnización (6 de junio de 1994) la interposición de aquellos recursos no fue obstáculo para que la Delegación de Economía y Hacienda de Canarias (Las Palmas) emitiera la orden de pago (25 de agosto de 1995) poniendo a disposición de la interesada un principal reconocido de 84.981.403 pesetas. Cinco años y varios meses más tarde (18 de enero de 2001) aquella Delegación declaró prescrita la obligación de la Hacienda Pública en relación con dicha cantidad, acto que no consta fuera notificado a la acreedora de la deuda.

La señora Benita esperó hasta la resolución final de sus recursos jurisdiccionales contra el acto inicial, lo que no tuvo lugar sino con la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2003. Una vez dictada ésta, el 7 de julio de 2003 requirió el cobro de la cantidad liquidada más sus intereses.

Siendo ello así, ha de estimarse interrumpida la prescripción quinquenal para exigir el pago de las obligaciones reconocidas por la Hacienda Pública a favor de la recurrente. El ejercicio de acciones ante los tribunales constituye causa de interrupción de la prescripción conforme al artículo 1973 del Código Civil (LEG 1889, 27), al que se remitía el artículo 46.2 de la Ley General Presupuestaria vigente en las fechas de autos. La interposición de un recurso contencioso-administrativo por quien es acreedor legítimo de la cantidad objeto de pago hace saber al deudor (en este caso la Hacienda Pública) su disconformidad con aquella, teniendo desde ese mismo momento el efecto interruptivo del plazo de prescripción.

No ha existido en el caso de autos abandono, olvido, pasividad o aquiescencia tácita del deudor a que el transcurso de los (entonces) cinco años preceptivos haga decaer, por prescripción, su derecho al cobro de la indemnización acordada; por el contrario, ha intentado con los medios jurídicos a su alcance, mediante la correspondiente reclamación, cobrar la cantidad que juzgaba le era debida. Y esta actuación es la que, conforme a los preceptos legales citados, interrumpe el curso de la prescripción extintiva de la deuda.

SEXTO.- Los argumentos que la Administración del Estado opone a esta conclusión no son convincentes. A) Aduce en primer lugar que “el hecho de promover recurso contencioso-administrativo por no haberse atendido en su cuantía total la pretensión de indemnización formulada por D.^a Benita no impedía que esta cobrara el importe citado [...]” y que “en el supuesto de que por vía judicial se hubiese incrementado la cantidad inicialmente asignada, se habría abonado a la Sra. Benita la diferencia de indemnización reconocida judicialmente”. Añade que si dicha señora “estimase que el cobro de la cantidad asignada pudiera perjudicar a su pretensión ejercitada judicialmente, podía haber utilizado el mecanismo de reserva de derechos, no obstante el cobro”³.

³ Añade esta STS de 4 de noviembre de 2009: «Siendo cierto que la acreedora pudo, en efecto, recibir la cantidad que se le ofrecía sin renunciar por ello a su incremento, a modo de anticipo de la liquida-

Por su parte, la sentencia de la AN de 12 de noviembre de 1996 (JT 1996, 1568) es muy ilustrativa acerca de qué escritos consiguen interrumpir la prescripción y cuáles no (en un litigio, el juzgado por esta sentencia, relativo a una reclamación de un particular discutiendo las cantidades procedentes para la determinación de la deuda tributaria):

«(...) Se presentó escrito de alegaciones el día 23 de enero de 1986 y sin ningún otro trámite ni actuación que no fuera sino la relativa a la pre-

ción final si tenía éxito en sus pretensiones, también lo es que nada le impedía esperar al resultado de su acción procesal. El rechazo a lo que consideraba un pago parcial de la deuda (pues a su entender la indemnización debía ser más elevada) se tradujo en una acción de reclamación tan legítima como lo hubiera sido el cobro parcial con reserva de esas mismas acciones. Y ello tanto por aplicación de la doctrina general en esta materia, esto es, de las reglas del Código Civil sobre el cumplimiento de las obligaciones, como por aplicación analógica de lo dispuesto en la Ley reguladora de las expropiaciones forzosas.

En cuanto a las primeras, el acreedor no puede ser compelido a recibir parcialmente las prestaciones en que consista la obligación (art. 1169 del Código Civil). Puede, por lo tanto, ejercer las acciones que considere pertinentes para reclamar lo que considere le es debido, sin aceptar el pago parcial, con el efecto interruptivo de la prescripción que es inherente a la reclamación judicial de la deuda.

En cuanto a la aplicación analógica de los preceptos expropiatorios, es cierto que el mecanismo de anticipos a cuenta de las futuras indemnizaciones instaurado por la Ley 19/1990 no trae causa de la inexistente responsabilidad patrimonial de la Administración española ni esta se ha subrogado propiamente en el pago del justiprecio de las "expropiaciones" llevadas a cabo por el Gobierno cubano [véanse, por todas, las sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2003 (RJ 2003, 9581)]. Pero también lo es que el sistema de pagos anticipados de la Ley 19/1990 se aproxima a, aunque no se identifique con, un mecanismo de compensación de expropiaciones o confiscaciones realmente producidas, mecanismo al que por analogía pueden aplicarse determinados preceptos recogidos en nuestra legislación expropiatoria, en defecto de un régimen singular que sobre esta materia hubiera establecido la Ley 19/1990.

Desde este punto de vista analógico hemos de recordar que el artículo 50 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (RCL 1954, 1848) contempla tanto la posibilidad de que el expropiado rehúse recibir el precio (lo que determina la correlativa obligación de consignarlo por parte de la Administración) como la circunstancia de que "exista litigio o recurso pendiente", en cuyo caso el expropiado tendrá derecho a que se le entregue hasta el límite en que exista conformidad entre aquel y la Administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio. Se trata, pues, de una facultad del expropiado pero no de una obligación de recibir el pago que considere parcial.

Es la Administración (art. 50.1 de la citada Ley) la que debe consignar en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad o Tribunal competente, la cantidad que sea objeto de discordia, cuando el expropiado rehúse recibir el precio o cuando existiere cualquier litigio o recurso pendiente. Consignación que en este caso no consta se haya producido, pese a conocer el Ministerio de Economía y Hacienda la disconformidad del afectado y la existencia del litigio contra la fijación de la indemnización acordada.

Ninguna disposición legal obligaba, pues, a que la señora Benita recibiera parte de lo pretendido, siendo legítima la impugnación global del acto liquidatorio ante los tribunales, ejercicio de su derecho a la tutela judicial al que no puede anudarse un efecto perjudicial o restrictivo de su situación jurídica.

B) Sostiene igualmente el Ministerio de Economía y Hacienda que "D.^a Benita no ha reclamado dentro de los cinco años, a contar desde la fecha de notificación de reconocimiento o liquidación, la cantidad asignada por la Comisión Interministerial Liquidadora [...] sino que ha reclamado judicialmente, no la obligación reconocida y liquidada por el importe citado, sino una mayor cuantía de dicha obligación correspondiente a la valoración o estimación económica de la Compañía 'Pantalón X, S.A.', pretensión que ha sido desestimada en vía judicial". Concluye afirmando que "la acción ejercitada ante los tribunales no se dirige a obtener el reconocimiento de la obligación, en la cuantía ya admitida por la Administración, sino un mayor importe".

La alegación tampoco es válida para suprimir simplemente el pago de lo que se reconoce como deuda. La reclamación inicial se dirigía, según ya hemos afirmado, contra el acto en su conjunto y su presentación en vía judicial interrumpía la prescripción extintiva del cobro de la entera deuda, tanto de aquella parte en la que había conformidad como de la parte en que había discordia».

sentación en fecha 9 de octubre de 1986 de un escrito en el que se señalaba una Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central que se creía aplicable al tema planteado y en cuyo suplico, en concreto, textualmente se decía: *“Se tenga por recibido el presente escrito y en méritos de la legislación citada por encontrarse el expediente en curso y no constituir ningún elemento nuevo al tema salvo el señalar jurisprudencia aplicable al tema debatido, se incorpore al expediente a los efectos pertinentes”*, escrito en el que únicamente consta el sello de entrada en la Delegación de Hacienda de L. y sin que conste en ningún momento que el órgano económico-administrativo hubiera proveído en relación al mismo, el Tribunal Económico-Administrativo Provincial dictó Resolución el día 28 febrero 1990, resolución que no fue notificada hasta el 29 de enero de 1991.

(...) La interrupción tuvo nuevamente lugar mediante la presentación de alegaciones, según ya decíamos, el día 23 de enero de 1986 y, no habiéndose practicado prueba en el expediente de reclamación, la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo de 28 febrero de 1990 fue notificada a la hoy actora en fecha 29 de enero de 1991.

Pues bien, en el lapso de tiempo comprendido entre el día 23 de enero de 1986 y 29 de enero de 1991 transcurrió un período de cinco años y 6 días; por ello deviene aquí cuestión fundamental la relativa a determinar si el escrito presentado por la hoy actora el día 9 de octubre de 1986 ante la Delegación de Hacienda y dirigido al Tribunal Económico-Administrativo tenía, o no, virtualidad interruptiva de la prescripción; ya que de la respuesta en un sentido o en otro a tal interrogante dependerá el que no haya existido prescripción, como sostiene la Administración (considerando que tuvo tal virtualidad interruptiva) o, por el contrario, que sí exista prescripción, como por la demandante se aduce (caso de extender que no tuvo aquella virtualidad).

CUARTO.- El Tribunal Supremo interpretando el art. 66.1, apartados b) y c), de la Ley General Tributaria tiene declarado que *“no cualquier acto tendrá la eficacia interruptiva que en dicho precepto se indica sino solo los tendencialmente ordenados a iniciar o proseguir los respectivos procedimientos administrativos o que, sin responder meramente a la finalidad de interrumpir la prescripción contribuyan efectivamente a la liquidación, recaudación o imposición de sanción en el marco del impuesto controvertido”* (de la Sentencia de 6 noviembre 1993 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo [RJ 1993, 8418]).

Ahora bien, en la aplicación concreta de tal doctrina, existen pronunciamientos ciertamente de diverso signo, fundamentalmente en orden a considerar determinadas conductas del sujeto pasivo como interruptivas o no de la prescripción. Así, el Tribunal Supremo considera interruptiva de la prescripción una actuación como la entrega por el representante legal de una empresa a la Inspección de Tributos de los planes y mediciones de las distintas plantas del inmueble donde se ubicaba, porque tales planes y mediciones eran *“determinantes... de la fijación definitiva de la superficie gravable o de la base imponible del impuesto”* (STS 6 de octubre de 1995 [RJ 1995, 7409]); también la presentación de un escrito en el que, pese a no

haberse recibido comunicación previa de la Administración Tributaria sobre el impuesto en cuestión, se pide la compensación de su importe con las cantidades satisfechas por otros conceptos a fin de obtener una nueva y muy inferior liquidación, lo que, a juicio del Tribunal Supremo, “revela... la voluntad de asumir la condición de sujeto pasivo aunque sea para cuestionar la cuantía del gravamen” (Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1994 [RJ 1994, 1349]); de igual manera, la formulación de reclamaciones en distintas fechas produce el efecto interruptivo de la prescripción, a juicio también del Alto Tribunal, “conforme al artículo 66.1 a) y b) de la Ley General Tributaria, especialmente de acuerdo con el último apartado señalado” (STS 30 mayo 1995 [RJ 1995, 3705]).

Por el contrario, el propio Tribunal Supremo considera que no interrumpen la prescripción ni una actuación del sujeto pasivo por la que se presenta una escritura de compraventa “pues no se refiere su presentación más que al pago de un impuesto distinto al que se trata en el recurso, y al deseo de lograr la inscripción en el Registro de la Propiedad y ante un órgano distinto del Ayuntamiento (que en el caso de autos era la Administración Tributaria), y por ello, no concurre el requisito del reconocimiento a que se refiere el art. 66 de la Ley General Tributaria” (STS 6 noviembre 1993); tampoco, según el propio Tribunal Supremo, la presentación de la declaración y el balance para disfrutar de una exención tributaria, puesto que “interrumpiendo la prescripción, con arreglo al art. 66.1, c) cualquier actuación del sujeto pasivo conducente al pago o liquidación de la deuda... condición que en ningún caso puede ser atribuida a la presentación de un balance y declaraciones que precisamente están realizadas al amparo de una exención tributaria vigente en aquel momento” (STS 24 febrero 1995 [RJ 1995, 1378]).

Pero es más, el Tribunal Supremo, pese a lo dispuesto en el art. 66.1.b) LGT, y de modo aparentemente contradictorio con la antecitada Sentencia de 30 de mayo de 1995, llega a decir que “*la simple interposición de la reclamación no pudo interrumpir el plazo de prescripción al no haberse concedido la posibilidad de formular alegaciones y proponer la prueba*” (STS de 29 de septiembre de 1995 [RJ 1995, 6571])⁴.

⁴ Añade esta SAN de 12 de noviembre de 1996: «QUINTO.- El escrito cuya virtualidad interruptiva de la prescripción se discute no constituye, desde luego, ni un escrito de alegaciones a que se refiere el art. 95 del Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas aprobado por Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto (RCL 1981, 2126, 2471 y ApNDL 8295) (pues tal escrito fue el que la hoy actora había presentado anteriormente, el día 23 de enero de 1986 en el plazo al efecto concedido por el Tribunal Económico-Administrativo), ni respondía a cumplimiento de trámite alguno de dicho procedimiento regulado en los arts. 92 y ss. del indicado Reglamento ni, finalmente, hagámoslo también notar, sobre el mismo recayó providencia alguna del órgano económico-administrativo, ya fuera para incorporarlo al expediente de la reclamación en curso —sean cuales fueren los efectos que se hubiere podido dar a una tal incorporación— ya fuera para denegar dicha incorporación, o simplemente tenerlo por no presentado.

Por otra parte, y ya desde el punto de vista sustantivo o material, tampoco puede decirse, en rigor, que contuviera alegaciones, ya que, tal y como se infiere de la lectura del suplico del escrito en cuestión, mediante el mismo la hoy actora se limitó a solicitar que se considerase una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central que se acompañaba y que se entendía aplicable a la resolución de la meritada reclamación.

A la inversa, interesa observar qué actos de la Administración pueden o no interrumpir el plazo de prescripción, más allá del cual decae el derecho de la Administración a la reclamación por esta pretendida. El interés está en observar si la notificación es nula (en cuyo caso no puede interrumpir la prescripción) o válida o incluso anulable, en cuyo caso sí se interrumpe, según determina la STSJ de Murcia de 17 de abril de 1998 (JT 531): se enfrenta con un recurso de un particular contra una liquidación complementaria hecha por la Administración tras una comprobación de valores al no estar de acuerdo con la valoración presentada por aquel. Se plantea en este caso si ha prescrito la acción de la Administración para determinar la deuda tributaria por haber transcurrido cuando notificó a la interesada la comprobación de valores (el 30 de junio de 1994) el plazo de 5 años establecido por el art. 64

Resulta, pues, claro que bajo ningún concepto nos hallamos ante la presentación de un documento que, de nuevo en palabras del Tribunal Supremo, “sin responder meramente a la finalidad de interrumpir la prescripción, contribuya efectivamente a la liquidación (y, por supuesto, mucho menos, a la recaudación o imposición de sanción) en el marco del impuesto controvertido”, por lo que no resulta de aplicación aquí el criterio expresado por el propio Tribunal Supremo en la ya citada Sentencia de 6 de octubre de 1995, toda vez que en el caso por aquella resuelto el documento presentado contribuía efectivamente a la liquidación del impuesto controvertido.

Tampoco, al no responder a trámite alguno del procedimiento económico-administrativo, puede sostenerse que esté “tendencialmente ordenado a iniciar o proseguir los respectivos procedimientos administrativos” que, según la doctrina del Tribunal Supremo, es el otro tipo de actos del reclamante al que puede serle otorgado los efectos interruptivos de la prescripción, máxime si se tiene en cuenta que, más que propiamente alegar, la hoy actora se limitó a acompañar una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central que entendía favorable a su pretensión anulatoria, pero, en todo caso, sin aportar ni añadir nada nuevo a las alegaciones que en su día había formulado; así no resulta, pues, aplicable aquel otro criterio sostenido por el Tribunal Supremo en la ya citada Sentencia de 30 de mayo de 1995, pues en el caso en aquella contemplado los documentos presentados constituían efectivamente otras tantas reclamaciones.

Ni tan siquiera, al no haberse pronunciado sobre el escrito en cuestión el Tribunal Económico-Administrativo encargado de resolver la reclamación que ante él pendía, puede decirse que tenga virtualidad interruptiva de la prescripción, cuando para un escrito de mucha mayor trascendencia, como es el de la interposición de la reclamación, según el Tribunal Supremo y como hemos visto, no interrumpe la prescripción cuando no se ha pronunciado el órgano económico-administrativo concediendo la posibilidad de formular alegaciones y proponer prueba (STS 29 de septiembre de 1995), ni, por supuesto, revela voluntad alguna —sino más bien justamente todo lo contrario— de asumir la condición de sujeto pasivo, elemento intencional determinante también de la interrupción de la prescripción a tenor de la Sentencia de 9 de febrero de 1994 (RJ 1994, 1349) del Tribunal Supremo.

Concluyendo, el contenido mismo del escrito presentado por la hoy recurrente el día 9 de octubre de 1986 así como el momento procedimental en que se presentó, unido a la total y absoluta inactividad en relación con el mismo del órgano económico-administrativo ante el que fue presentado, impiden a esta Sala apreciar que la presentación de tal escrito interrumpió el plazo de prescripción y, en su consecuencia, a tenor de lo ya expuesto, tal prescripción en este caso ha de entenderse consumada.

Sin que, por lo demás, a estos efectos la suspensión de la ejecución de la liquidación, como también tiene establecido el Tribunal Supremo (por todas, STS 24 de octubre de 1994 [RJ 1994, 7587]) afecte al plazo de prescripción, contrariamente a lo que se alega por el abogado del Estado, pues como se dice en la sentencia que se acaba de citar “perteneciendo a la esfera de las facultades del Tribunal Económico revisar el acto antes de que se consume el plazo de prescripción, atentaría al principio de la seguridad jurídica que garantiza la Constitución (art. 9.º.3 [RCL 1978, 2836 y ApNDL 2875]), y que constituye el fundamento de esta modalidad de adquisición o pérdida de los derechos, conceder al proceder de una de las partes la existencia o inexistencia de prescripción”.

SEXTO.- De todo lo expuesto deriva la procedencia de estimar el recurso con la paralela anulación del acuerdo impugnado así como de las liquidaciones que le sirvieron de precedente al estar prescrita la acción de la Administración para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas».

LGT (RCL 1963/2490 y NDL 15243). Entiende la actora que la liquidación girada por la dependencia de gestión anulada no interrumpe la prescripción [art. 66.1), a) LGT], ya que lo que es nulo de pleno derecho, ningún efecto produce y no puede ser objeto de convalidación. Afirma que pretender lo contrario supondría vulnerar el principio de seguridad jurídica garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución, ya que le bastaría a la Administración con notificar un acto, por nulo que éste fuese, para interrumpir el plazo de prescripción, prolongando su derecho a determinar la deuda tributaria indefinidamente.

«TERCERO.- No cabe entender prescrita la acción de la Administración para determinar la deuda tributaria, ya que el plazo de 5 años establecido por el artículo 64 LGT hay que entenderlo interrumpido por varias actuaciones tanto del recurrente, como de la Administración, con virtualidad suficiente para interrumpir la prescripción con arreglo a lo dispuesto en el art. 66.1, a) y b) LGT.

Así, si el plazo de prescripción de 5 años empezó a contarse el día en que finalizó el plazo reglamentario (30 días hábiles) para presentar la correspondiente declaración (según el art. 65.2 LGT, en relación con el art. 68 del Reglamento regulador de este impuesto de 29 de diciembre de 1981 [RCL 1981/2532, 2931; RCL 1982/29 y ApNDL 7171]) y en este caso el 15 de febrero de 1988 en que el interesado presentó la autoliquidación (después de transcurrir dicho plazo). Posteriormente la prescripción se interrumpió el día en que la administración notificó al interesado el 2 de septiembre de 1992 la liquidación complementaria de fecha 23 de julio de 1992, así como el 18 de septiembre de 1992 cuando éste interpuso contra la misma el recurso de reposición. Por consiguiente al producirse el 30 de junio de 1994 la notificación de la comprobación de valores no había transcurrido el plazo de 5 años referido.

Es cierto que la jurisprudencia (SSTS 3.ª, Sección 2.ª de 13 de abril de 1992 [RJ 1992/3292], 7 de julio de 1995 [RJ 1995/5800], 7 de junio de 1996 [RJ 1996/4941] y 8 de marzo de 1997 [RJ 1997/2955]) ha señalado que no puede interrumpir la prescripción una notificación inválida e ineficaz, por no adecuarse a los condicionantes que, para su plena virtualidad, se exigían en los antiguos arts. 80 LPA (RCL 1958/1258, 1469, 1504; RCL 1959/585 y NDL 24708) y 271.1 D. 1653/1964, de 14 de mayo (RCL 1964/1225, 1471 y NDL 7939) (Reglamento de los Servicios de Correos), en supuestos en los que el interesado no había tenido conocimiento del acto notificado. Sin embargo en el presente caso, no se da este supuesto, pues las notificaciones fueron válidas y eficaces y el interesado tuvo conocimiento de todas las actuaciones. Lo único sucedido es que la liquidación complementaria fue anulada por la Dirección General de Tributos de la Comunidad Autónoma al estimar el recurso de reposición interpuesto por el interesado, lo cual no significa que tales actuaciones de liquidación y recurso no tengan virtualidad suficiente para determinar la interrupción de la prescripción, pues aparte de que la anulación no se produjo por causas de nulidad de pleno derecho (enumeradas en los arts. 153 LGT y 62 Ley 30/1992 [RCL 1992/2512, 2775 y RCL 1993/246]) que tenga efectos “ex tunc”, sino de anulabilidad (art. 63 de la Ley 30/1992), al producirse por

la existencia de un defecto de forma de carácter procedimental consisten en no haberse notificado al interesado la nueva valoración dada a la vivienda en el expediente de comprobación de valores, el art. 66.1, a) y b) LGT señala que produce la interrupción de la prescripción, sin hacer distinción alguna al respecto, cualquier acción administrativa realizada con conocimiento formal del sujeto pasivo, conducente al reconocimiento, regulación, inspección, aseguramiento, comprobación, liquidación y recaudación del impuesto devengado por cada hecho imponible, así como la interposición de reclamaciones o recursos de cualquier clase. Y ello teniendo en cuenta que en el presente caso, es evidente que la liquidación anulada tenía por objeto, una vez realizada la comprobación de valores, determinar la deuda tributaria y que por lo tanto, no era un pretexto para interrumpir la prescripción, practicado poco antes de transcurrir el plazo, supuesto en el que según la jurisprudencia tal actuación no sería suficiente para interrumpir la prescripción, por no tener la finalidad que exige la Ley para ello (STS 25 de junio de 1987 [RJ 1987, 4925], entre otras).

Ninguna norma, ni tampoco el art. 66 LGT, exige que los actos que interrumpen la prescripción tengan que ser notificados al interesado para que tengan dicha eficacia. El art. 31.3 RGI (RCL 1986/1537, 2513 y 3058) se limita a facultar al órgano actuante para interrumpir las actuaciones inspectoras en los casos que señala, supuesto en el que lo debe hacer constar así en el expediente, comunicándoselo al sujeto pasivo. Ninguna relación tiene por tanto lo dispuesto en dicho precepto con el caso aquí estudiado en que el órgano de gestión de la comunidad autónoma se limitó a incoar un expediente de comprobación de valores por estar en desacuerdo con la base imponible tomada en cuenta por el actor en su autoliquidación y giró a continuación la liquidación complementaria correspondiente, sin llevar a cabo ninguna actuación inspectora»⁵.

Asimismo, la STSJ de Murcia de 8 de abril de 1998 (JT 530) entiende que no ha prescrito la liquidación, ya que la notificación no fue nula de pleno derecho, sino válida y eficaz (igualmente, STSJ de Murcia de 4 de marzo de 1998 JT 342).

Y como la notificación edictal es ineficaz el acto notificado no consigue interrumpir la prescripción, con lo cual se confirma la existencia de prescripción a la hora de exigir la liquidación por la Administración en concep-

⁵ Añade esta sentencia «Por último cabe señalar que la tesis mantenida por el TEARM y por esta Sala no vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE [RCL 1978/2836 y ApNDL 2875]), entendido como una suma de certeza (certeza en la regla de derecho aplicable), legalidad y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad (prohibición de fórmulas proclives a la arbitrariedad). Y ello porque, como decíamos, en este caso la liquidación fue anulada por la existencia de un defecto formal, ajeno a la misma, de tipo procedimental, y no por un vicio inherente a la misma de los que dan lugar a la nulidad de pleno derecho (enumerados en el art. 153 LGT). Por consiguiente como cualquier acto anulable puede ser convalidada y produce el efecto de interrumpir el plazo de prescripción. Su anulabilidad no produce efectos “*ex tunc*”, como alega el recurrente, sino “*ex nunc*”, lo cual no quiere decir que la Administración tenga la posibilidad de interrumpir la prescripción dictando cualquier acto anulable; para ello es necesario que dicho acto tenga las finalidades establecidas por el art. 66 LGT, y que, como ha señalado la jurisprudencia, no sea un simple pretexto para interrumpir la prescripción. Hay que tener en cuenta, por otro lado, que la interrupción de la prescripción, no solamente la ha ocasionado en este caso la citada liquidación sino también el recurso de reposición interpuesto contra la misma por el interesado».

to de impuesto sobre el Valor Añadido (en la STSJ de Madrid de 16 de julio de 2008 JT 1031; y por ser correcta la notificación edictal en el caso de la STSJ del País Vasco de 17 de marzo de 2000 JUR 233290, la prescripción se ha interrumpido y no existe prescripción siendo procedente el pago).

Similar ocurre con la STSJ de Andalucía (Granada) de 2 de marzo de 1998 en un caso estimándose que la solicitud de cédula de calificación provisional de Vivienda de Protección Oficial no interrumpía el plazo de prescripción, con lo cual estaba prescrita la exigencia de pago de deudas tributarias por dos liquidaciones complementarias por el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos. Tampoco interrumpe la prescripción una actuación perteneciente a la fase de ejecución del procedimiento de devolución (STSJ de Baleares de 30 de septiembre de 1997 JT 1072).

O con la STSJ de Murcia de 24 de febrero de 1998 (JT 288) en tanto en cuanto la notificación se había realizado a una persona distinta del interesado, con lo cual no había interrupción de la prescripción (similar en la STSJ de Murcia de 26 de enero de 1998 JT 45 y la STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 13 de junio de 1997 JT 731).

Cuando se producen hechos que interrumpen la prescripción, a efectos de detectar esta ilustra el criterio de que existan intervalos de tiempo superiores al plazo de prescripción (4 años), según la SAN de 3 de junio de 1997 JT 641, considerando interrumpida la prescripción por la notificación de la comprobación de valores aun cuando posteriormente fuera anulada. Sin embargo, la STSJ de Cataluña de 10 de julio de 1997 (JT 884) establece que no interrumpe la prescripción una notificación de una comprobación de valores declarada posteriormente nula por falta de motivación.

La STS de 31 de octubre de 2012 (RJ 10526) establece que cuando no se notifica o no constan en el expediente las notificaciones o no son correctas el plazo no se interrumpe.

Según la sentencia el Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2006 RJ 10061 «cabe señalar que no puede compartirse la tesis de la parte recurrente sobre el evento al efecto interruptivo de la prescripción por las posteriores vicisitudes en la ejecución y liquidación del contrato de obra dada la sustantividad de la deuda liquidada provisionalmente vino necesitada de ulteriores complementos ni declaraciones para desplegar sus efectos obligacionales para las partes del contrato».

Para la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 30 de junio de 2005 (JUR 2007/6804) el plazo de prescripción es de 5 años desde el pago del justiprecio en un caso de reconocimiento de deuda por parte de la Administración pero existiendo interrupción de la prescripción porque hubo actos de la Administración de **reconocimiento de la deuda** susceptibles de interrumpir la prescripción.

«El acudir a un orden jurisdiccional inapropiado (Civil) produce efectos interruptivos de la prescripción para el ejercicio de la acción ante la jurisdicción competente (contencioso-administrativa), máxime cuando la Administración no ha dado respuesta expresa a la reclamación previa» (STSJ Canarias, Las Palmas, de 24 de julio de 1998; Ref. EC: 305/2000).

XI. PLAZO DE 15 AÑOS PARA LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Respecto del plazo para instar un derecho reconocido en una sentencia la STS de 18 de noviembre de 2009 (RJ 8071) establece el plazo de 15 años, «en definitiva, ante el régimen especial de la ejecución de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa y en el que el obligado al cumplimiento de las sentencias y derechos reconocidos en una sentencia está sujeta al plazo general de prescripción de 15 años establecido en el artículo 1964 del Código Civil a contar desde la firmeza de la sentencia tal como previene el artículo 1971 del mismo, sin que pueda afectar al orden jurisdiccional contencioso-administrativo por tanto el plazo quinquenal de caducidad que para interponer la demanda ejecutiva prevé el artículo 518 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil aunque sea computado desde la entrada en vigor de esta Ley».

Igualmente, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias (Las Palmas de Gran Canaria) de 10 de enero de 2013, citando numerosas sentencias del Tribunal Supremo, afirma que al menos a partir de la sentencia del TS de 18 de noviembre de 2009 «los pronunciamientos son unánimes en el sentido indicado», es decir, «en definitiva, ante el régimen especial la ejecución de sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en el que el obligado cumplimiento de las sentencias no es un particular sino una Administración pública que sirve con objetividad los intereses generales con sometimiento a la ley resulta obligado seguir manteniendo la clásica doctrina de esta sala de creación para ejercitar las acciones y derechos reconocidos en una sentencia está sujeta al plazo general de prescripción de 15 años establecido en el artículo 1964 del Código Civil a contar desde la firmeza de la sentencia».

La SAN de 5 de diciembre de 2012 (n.º de recurso 1819/1999) en relación con un supuesto de devolución de un ingreso indebido rechaza en el FJ 3.º las alegaciones del abogado del Estado y descarta en consecuencia el plazo de 4 años de la LGP y el de 5 años del artículo 518 de la LEC, afirmando el de 15 años procedente para las ejecuciones de sentencias, «tal como declara la STS de 27/01/10, en la que se dice «la ejecución de las sentencias de este orden jurisdiccional contencioso-administrativo se inicia de oficio mediante la comunicación que de modo necesario ha de hacer el juzgado o tribunal al órgano administrativo que hubiera realizado la actividad objeto del recurso a fin de que, entre otros extremos, lleve a puro y debido efecto la sentencia y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en su fallo (art. 104.1 de la LJCA).Y se desenvuelve después en el modo y forma que prescriben los artículos siguientes, con la previsión, incluida en el 109.1, de que los incidentes que regula pueden promoverse mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia. Normas específicas que hacen inaplicable en este orden jurisdiccional contencioso-administrativo el plazo quinquenal de caducidad previsto en aquel artículo 518 de la LEC. *La*

cuestión queda resuelta de manera clara, entre otras, en STS de 4 de diciembre de 2009, en la que se afirma que para la acción de ejecución rige el plazo general de prescripción de 15 años para las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción (ex art. 1964 del Código Civil).

Asimismo, para la STS de 4 de diciembre de 2009 (n.º de recurso 1396/2008):

«En definitiva, no puede impedirse la prosecución de la ejecución mediante un archivo basado en el acuerdo alcanzado con una de las partes ejecutantes, mientras no conste alguna de las siguientes circunstancias. En primer lugar, la completa ejecución de la sentencia firme que demanda el artículo 24.1 de la CE. En segundo lugar, se haya declarado la imposibilidad legal o material de su ejecución (art. 105.2 de la LJCA). *En tercer lugar, se haya rebasado el plazo de la acción de ejecución, respecto del que rige el plazo general de prescripción de quince años para las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción [art. 1964 del Código Civil (LEG 1889, 27)]*»⁶.

En virtud de la **STS de 17 de diciembre** de 2010 (RJ 2011, 709):

«CUARTO.- La solución a la cuestión que se suscita en casación, en orden a la infracción del artículo 105 de la LJCA (RCL 1998, 1741) y la indebida aplicación del artículo 518 de la LEC (RCL 2000, 34, 962 y RCL 2001, 1892), se encuentra en la jurisprudencia de esta Sala Tercera, y a ella hemos de remitirnos por razones de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley.

Así es, tradicionalmente venimos declarando que la acción para ejercitar las acciones y derechos reconocidos en una sentencia judicial firme está sujeta al plazo general de prescripción de quince años establecido en el artículo 1964 del Código Civil (LEG 1889, 27), según dispone el artículo 1971 del mismo. De modo que no resulta de aplicación el plazo de caducidad de cinco años previsto en el artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para interponer la demanda ejecutiva.

Resulta obligado, por tanto, citar las sentencias que recientemente se han pronunciado en el sentido apuntado. Es el caso de la Sentencia de esta Sala de 18 de noviembre de 2009 (RJ 2009, 8071) (recurso de casación n.º 4915/2008), que declara que “En definitiva, ante el régimen especial de la ejecución de las sentencias en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y en el que el obligado al cumplimiento de las sentencias no es un particular, sino una Administración Pública, que sirve con objetividad los intereses genera-

⁶ Añade esta sentencia: «SEXTO.- En este sentido hemos declarado en Sentencia de 7 de junio de 2005 (recurso de casación n.º 2492/2003 (RJ 2005, 5244)) que «el apartamiento (que no desistimiento, en el sentido técnico-jurídico que a este término ha de ser dado) del proceso de ejecución de quienes hasta entonces lo habían instado, no comporta como consecuencia necesaria la terminación y archivo de tal proceso o fase ejecutiva, sino su pendencia hasta que concluya el plazo hábil en que la ejecución pueda aún ser ordenada. Es así por la circunstancia misma de la atribución de legitimación activa en el proceso de ejecución no solo a las partes, sino también a las personas afectadas, con inclusión de todas las que efectivamente puedan serlo y sin limitación a las que con anterioridad hubieran podido comparecer como tales». A tenor de cuánto hemos expuesto, procede declarar que ha lugar al recurso de casación, por lo que habrá de continuar la ejecución de la sentencia en el punto en que se encontraba antes de acordar el archivo.

les con sometimiento a la Ley, resulta obligado seguir manteniendo la clásica doctrina de esta Sala de que la acción para ejercitar las acciones y derechos reconocidos en una sentencia está sujeta al plazo general de prescripción de 15 años establecido en el artículo 1964 del Código Civil, a contar desde la firmeza de la sentencia, tal como previene el artículo 1971 del mismo, sin que pueda afectar al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, por tanto, el plazo quinquenal de caducidad que para interponer la demanda ejecutiva prevé el artículo 518 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, aunque sea computado desde la entrada en vigor de esta Ley. (...) Acudir al mayor plazo prescriptivo posible para que una sentencia contencioso-administrativa se ejecute es contribuir al cumplimiento pleno del artículo 118 de la CE, máxime cuando el derecho a la ejecución de la sentencia contencioso-administrativo no puede concebirse solo como un derecho del particular interesado en la ejecución, al estar implicado el interés público»⁷.

Asimismo, sería necesario remitirse a la STS de 29 de diciembre de 2010 (n.º recurso 500/2008) donde extensamente se desarrolla una doctrina rela-

⁷ Añade esta sentencia: «También en la Sentencia de 25 de noviembre de 2009 (RJ 2009, 329) (recurso de casación n.º 6237/2007) tras señalar que la Sala de instancia había negado la aplicación supletoria del artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por cuanto la institución de la caducidad no es de aplicación en la jurisdicción contencioso-administrativa dado el interés público inherente a la actuación administrativa que esta jurisdicción revisa, señalamos al respecto que “al ejecutarse una sentencia condenatoria de la Administración y dictada por este orden jurisdiccional se parte de la premisa de una actuación administrativa disconforme a derecho, siendo el interés público el que exige que se rectifique —y no se mantenga— la actuación disconforme al ordenamiento jurídico ya que la Administración debe servir con objetividad a los intereses generales y de conformidad con los principios que se mencionan en el artículo 103 de la Constitución Española, añadiendo el auto que revisamos que “repugnaría a tales principios el que la inactividad de la Administración en cumplir una sentencia durante cinco años quedase premiada con el mantenimiento de la eficacia de un acto declarado ilegal por sentencia firme”. (...) La argumentación, como decimos, resulta correcta, y la idea de la consecución de los intereses generales preside, sin duda, toda la actuación administrativa, que es el objeto de las pretensiones que se deducen en este orden jurisdiccional; mas, siendo ello cierto, también lo es que en algunos procedimientos civiles (reivindicaciones frente al dominio público, cuestiones relativas a la situación personal, etc.) subyacen unos importantes intereses generales que, sin embargo, estarían sujetos al plazo de caducidad de los cinco años previsto en el artículo 518 de la LEC. Añadiendo que “Más contundente resulta la observación de que nos encontramos en presencia de dos procedimientos —el contencioso-administrativo y el civil— que cuentan con estructuras diferentes y están —en principio— presididos por principios distintos. A pesar de que la propia Exposición de Motivos (penúltimo párrafo del apartado I) señala que reforma de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es continuista en relación con la anterior Ley de 1956 (RCL 1956, 1890) (“...porque mantiene la naturaleza estrictamente judicial que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ya tenía en la legislación anterior y que la Constitución ha venido a consolidar definitivamente; porque mantiene asimismo el carácter de juicio entre partes que el recurso contencioso-administrativo tiene...”), lo cierto y verdad es que el principio dispositivo, propio e intrínseco en la jurisdicción civil, al menos se modula —de forma significativa— en este orden jurisdiccional. (...) Efectivamente ello es lo que acontece en el inicio de la ejecución de la sentencia firme, pues frente a la necesidad de solicitud de parte —mediante nueva demanda— en el procedimiento civil, en el recurso contencioso-administrativo es el Tribunal de oficio el que está obligado a iniciar el incidente de ejecución de sentencia”.

En consecuencia, ha de estimarse el único motivo invocado, toda vez que la Sala de instancia ha aplicado indebidamente el artículo 518 de la LEC, que regula el plazo de caducidad de cinco años, cuando el plazo de aplicación es el de quince años citado».

tiva a los principios procesales diferentes en el orden contencioso-administrativo respecto del civil para concluir que el plazo es de 15 años (igualmente nos remitimos, por no reiterar, al ATS de 29 de marzo de 2006 n.º recurso 508735/1978 STS de 25 de noviembre de 2009 n.º recurso 6237/2007 hablando en términos de la «inviabile aplicación supletoria del artículo 518 de la LEC»).

Las publicaciones (así, la dirigida por J. P. QUINTANA CARRETERO, *Comentarios a la LJCA*, Valladolid, 2013, pp. 762 y ss.) se fijan en los criterios del TS existentes en la materia explicando que dicho TS (en sentencias de 29 de diciembre de 2012 rec. 500/2008 y la citada de 18 de noviembre de 2009 rec. 4915/2008) ha puesto de manifiesto las sustanciales diferencias entre el proceso civil y el contencioso-administrativo para concluir que el plazo es de quince años y no cinco. Por su parte, P. SALA SÁNCHEZ/J. A. XIOL RÍOS/R. FERNÁNDEZ MONTALVO, (*Derecho procesal administrativo*, Tomo V, Barcelona, 2013, p. 706) afirman que «si la ejecución del acto administrativo está sujeta a los plazos de prescripción de los derechos sustantivos reconocidos por la Administración, no pueden resultar de peor condición los derechos reconocidos en sentencia ante la renuncia o el rechazo de esta».

Finalmente, quedaría por tratar otro tema escabroso, que es el de las prescripciones de infracciones y sanciones, con un régimen jurídico especialmente complejo, pero me remito para ello al tomo 1 de mi *Tratado de Derecho administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 2012, segunda edición.

Marco normativo en materia electoral con una alusión al régimen de la Comunidad de Madrid¹

I

Toda referencia al régimen jurídico en materia electoral ha de partir de lo dispuesto en nuestra Carta Magna, norma suprema del ordenamiento jurídico (art. 9.1 de la Constitución, CE, en adelante y STC 16/1982, F1., entre otras) en la cual se contienen los pilares de nuestro régimen político, y que en materia electoral tuvieron una inspiración en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, vigente hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

La Constitución establece en su artículo 1.2 el fundamento del sistema electoral «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». Con ello se consagra el carácter democrático del régimen electoral español. Junto a estas determinaciones, la CE establece los principios básicos del sistema electoral: el derecho de sufragio activo y pasivo (art. 23 CE); el derecho de sufragio activo y pasivo para los extranjeros en las elecciones municipales (art. 13.2); el carácter bicameral de las Cortes Generales, compuestas por Congreso de los Diputados y Senado (art. 66); también contiene en su artículo 68 la normación básica del sistema electoral del Congreso de los Diputados, así la garantía institucional de la provincia como circunscripción electoral (art. 68.2), el criterio de representación proporcional que ha de guiar la elección en cada circunscripción, entre otros aspectos; la regulación básica del sistema electoral del Senado (art. 69).

★ Letrado de la Asamblea de Madrid.

¹ El presente trabajo se corresponde con el apartado II, relativo al Marco normativo, que redacté, del Dictamen de la Comisión de estudio sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid, como Letrado de la referida Comisión, y que fue aprobado por el Pleno de la Asamblea de Madrid en su Acuerdo de 15 de julio de 2014 (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid de 23 de julio de 2014).

Pero junto a las determinaciones del sistema electoral a las Cortes Generales, se contienen otras relativas a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a las entidades locales. Así, con relación a las primeras, el artículo 152.1 CE establece que *«en los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio (...)»*. Respecto a las entidades locales, el artículo 140 señala que *«(...) Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto»*.

II

La propia Constitución remite a la ley como fuente del Derecho en materia electoral. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.1 CE: *«(...) solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a)»*. Por su parte, el artículo 23 CE establece que los ciudadanos *«asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes»*. El artículo 81 de nuestra Carta Magna establece la reserva de Ley Orgánica para, entre otras materias, las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (que de acuerdo con el TC queda circunscrito a la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la CE, SSTC 76/1983 y 160/1987, F2., entre otras), así como para las que aprueben el régimen electoral general.

Por tanto, queda claro que, de acuerdo con el artículo 81.1 CE, el desarrollo del derecho de sufragio (art. 23 CE) y el régimen electoral general han de ser objeto de regulación por Ley Orgánica. Así, se aprobó la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General, en adelante LOREG.

La concreción de qué ha de entenderse por «régimen electoral general» se llevó a cabo por la jurisprudencia constitucional. Así, de acuerdo con la jurisprudencia del Alto Tribunal:

«el alcance y contenido del «régimen electoral general», según expresión del artículo 81.1 de la CE, viene dado por lo que resulta del bloque de la constitucionalidad, formado de acuerdo con el artículo 28 de la LOTC, por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La consideración de este bloque permite afirmar que frente a la expresión “régimen electoral general” se contemplan diversos regímenes electorales especiales y particulares: así, la elección de Senadores por las Comunidades Autónomas queda deferida a sus Estatutos (art. 69.5 de la CE); la elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a la de los Estatutos para las de mayor nivel de auto-

mía —art. 152 de la CE— y ha sido asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos, sin excepción y con independencia de tal nivel» (STC 38/1983, de 16 de mayo, F. 3)

La LOREG se inspira en una doble filosofía, en terminología del Preámbulo de la misma: de un lado dota de un tratamiento unificado y global al variado conjunto de materias comprendido bajo el epígrafe constitucional «Ley Electoral General» y de otro, regula las especificidades de cada uno de los procesos electorales en el ámbito de las competencias del Estado. En la LOREG se plantea una división fundamental entre disposiciones generales para toda elección por sufragio universal directo y de aplicación en todo proceso electoral y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas y son una modulación de los principios generales a las peculiaridades propias de los procesos electorales que el Estado debe regular.

En este sentido, cobra relevancia el artículo 1 de la LOREG (único artículo de su Título Preliminar), donde se establece el ámbito de aplicación de la misma:

«1. La presente Ley Orgánica es de aplicación:

a) A las elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía para la designación de los Senadores previstos en el artículo 69.5 de la Constitución.

b) A las elecciones de los miembros de las Corporaciones Locales.

2. Asimismo, en los términos que establece la Disposición Adicional Primera de la presente Ley, es de aplicación a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia.»

En la referida Disposición Adicional se concretan los términos en los cuales se aplicarán las determinaciones de la LOREG en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: qué artículos se aplican directamente (apdo. 2); qué artículos son de aplicación supletoria (apdo. 3); qué artículos no pueden ser modificados o sustituidos por la Legislación de las Comunidades Autónomas (apdo. 4); y finalmente, en caso de que las Comunidades Autónomas no legislen sobre el contenido de determinados artículos, cómo habrán de interpretarse para las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (apdo. 5).

Queda así definido, por tanto, el marco dentro del cual pueden establecer las Comunidades Autónomas sus respectivos sistemas electorales.

III

Las Comunidades Autónomas al establecer sus respectivos sistemas electorales, han de tener en cuenta las determinaciones contenidas en la LOREG, en los términos inmediatamente antes señalados, en la medida en que reflejan lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª CE: «*regulación de las condicio-*

nes básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». La jurisprudencia constitucional ha sido clara respecto de esta cuestión:

«La Comunidad Autónoma, al ejercer su competencia en materia electoral, ha de tener presente, en primer término, las normas estatales de desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución, así como las que regulan las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del art. 149.1.1 de la Norma Fundamental». (STC 154/1988, de 21 de julio, F3) «No puede aceptarse, sin embargo, que, como sostiene el partido recurrente, el apartado 5 de la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía haga de las normas electorales estatales un mero derecho supletorio». (STC 75/1985, de 21 de julio, F3).

Asimismo, han de respetar lo dispuesto en el artículo 152 de nuestra Norma Fundamental:

«en los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio (...)».

En este marco, y de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas fueron aprobando sus respectivas leyes electorales. Especial relevancia tuvo la STC 225/1998, de 23 de noviembre:

«De conformidad con el principio dispositivo que informó el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del art. 143 CE podían contar o no, según sus Estatutos, con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el art. 152.1 CE. El Estatuto de Autonomía de Canarias optó por dotar a esa Comunidad Autónoma de una Asamblea Legislativa como la prevista en el art. 152.1 para aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía política por la vía regulada en el art. 151 CE, por lo que dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional (...)» (F.6.)

A continuación, la misma Sentencia recordó la «jurisprudencia constante de este Tribunal Constitucional según la cual la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de «tendencia» que orienta pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito (SSTC 40/1981, 75/1985, 193/1989, 36/1990 y 45/1992, entre otras)» (F7.)

IV

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, (EACM, en adelante) establece una

serie de determinaciones relativas al sistema electoral en la Comunidad de Madrid en su artículo 10. La Asamblea de Madrid, al amparo de lo dispuesto en la CE, en la LOREG y en su Estatuto de Autonomía, aprobó la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con las determinaciones del EACM y de la Ley Electoral, el sistema electoral de la Comunidad de Madrid tiene las siguientes características:

Elección cada cuatro años por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional (art. 10.1 EACM);

La fórmula electoral no se concreta en el EACM, sin embargo la Ley electoral determina en su artículo 18.3 que *«la atribución de escaños se hará en la forma establecida en la LOREG para la atribución de escaños de Diputado del Congreso en las circunscripciones provinciales»* (fórmula D Hondt);

La Cámara se compone de un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000 (art. 10.2 EACM);

«la circunscripción electoral es la provincia» (art. 10.5 EACM), y el artículo 18.1 de la Ley electoral determina que *«la circunscripción electoral es la Comunidad de Madrid»*;

La barrera electoral es del 5 por 100 (arts. 10.6 EACM y 18 de la Ley 11/1986).

V

El marco normativo se ha de completar, fundamentalmente, con la jurisprudencia, particularmente la constitucional, y con los Acuerdos e Instrucciones de la Junta Electoral Central, en tanto que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 19.1.c) LOREG corresponde a la Junta Electoral Central *«cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral»*.

IV

**COMENTARIOS
DE JURISPRUDENCIA**

Sobre la falta de capacidad procesal de los Grupos Parlamentarios en el Orden contencioso-administrativo. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de marzo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. *THEMA DECIDENDI*.—III. LA SENTENCIA MAYORITARIA.—IV. LOS VOTOS PARTICULARES.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Sala Tercera de nuestro Tribunal Supremo ha abordado en su sentencia de 5 de marzo de 2014¹ la naturaleza jurídica y la capacidad de los grupos parlamentarios para ser parte como sujeto activo² en el orden contencioso-administrativo analizando sus diferentes aspectos: capacidad, legitimación *ad processum*, legitimación *ad causam*, interés legitimador y postulación, al resolver el recurso contencioso-administrativo número 64/2013 interpuesto por el Grupo parlamentario de Unión Progreso y Democracia

★ Letrado consistorial del Ayuntamiento de Barcelona.

¹ El texto de la sentencia puede ser consultado en la base de datos del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) del Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&datasmatch=TS&reference=7013254&links=%2264/2013%22&optimize=20140404&publicinterface=true>.

² Obviamos de manera deliberada la cuestión de los Grupos parlamentarios como parte pasiva.

(UPyD) y su portavoz contra los Reales Decretos 1732/12 de 28 de diciembre, 1733/2012 de 28 de diciembre, 138/2013 de 22 de febrero, y 139/2013 de 22 de febrero, del Consejo de Ministros, por los que se nombran, respectivamente, al presidente, y a dos consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN).

El Consejo de Seguridad Nuclear³ es un ente de Derecho público, independiente de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente, y el único organismo español competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica. El CSN es un órgano colegiado, constituido por un presidente y cuatro consejeros⁴. Se rige por su propio estatuto elaborado por el consejo y aprobado por el gobierno, de cuyo texto se ha de dar traslado a las comisiones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado antes de su publicación.

La importancia de esta decisión del Alto Tribunal reside en las cuestiones de orden procesal ya apuntadas, incluyendo los límites de la propia jurisdicción contenciosa en relación con los actos parlamentarios, pero las trasciende al entrar en materias nucleares del Derecho constitucional, administrativo y parlamentario, incluyendo la teoría general de los organismos reguladores⁵. No se puede olvidar que con casi total seguridad es la primera ocasión en que un grupo parlamentario recurre ante la jurisdicción contencioso-administrativa el nombramiento o nombramientos de un importante órgano institucional del Estado en los que ha participado dentro del procedimiento parlamentario.

La jurisdicción contencioso-administrativa es una pieza capital de nuestro Estado de Derecho y tiene por principal misión el control de la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración Pública siguiendo el mandato constitucional del artículo 106.1 de la Constitución Española: «Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican». La anterior Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, contenía una regulación de las partes fundada en un criterio sustancialmente individualista con ciertos ribetes corporativos, que fue corregida por legislación posterior, además de reinterpretada por la jurisprudencia ordinaria en un sentido muy distinto al que originariamente tenía.

³ Una aproximación a la naturaleza jurídica, organización y funciones de esta administración independiente en RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M. (2013): «El marco jurídico actual de la energía nuclear en España», en *El futuro de la energía nuclear en España: perspectivas (no solo) jurídicas*, DOMÉNECH PASCUAL, G. (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 150 y ss.

⁴ Conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartados 1 y 2 de la Ley 15/1980, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, modificado por la Ley 33/2007.

⁵ La teoría de los organismos reguladores aplicada al CSN, y a la vista de su Plan Estratégico, determina un objetivo único (la seguridad nuclear y radiológica) y, dependiendo de él, al sub-objetivo credibilidad y a los objetivos instrumentales de transparencia, eficacia, independencia y neutralidad. En GÁMIR CASARES, L. (2011): «La teoría de los organismos reguladores y el Consejo de Seguridad Nuclear», *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, núm. 3021, pp. 29-40.

La vigente Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, Ley 29/1998, de 13 de julio (LJCA, en adelante), regula las partes en su Título II (arts. 18 a 24) estableciendo el Capítulo I la capacidad procesal (art. 18, las personas y grupos capacitados); el Capítulo II está dedicado a la legitimación: el artículo 19 a las personas físicas y jurídicas legitimadas, el artículo 20 a la falta de legitimación, el 21 a la legitimación pasiva y el 22 a la sucesión en la legitimación. Cierra el Título segundo, el Capítulo III que lleva por rúbrica «representación y defensa de las partes», donde se establece los supuestos de necesidad de abogado y/o procurador en el artículo 23, y la representación y defensa de las diferentes Administraciones Públicas y de los órganos constitucionales, en el artículo 24. Capacidad procesal, legitimación y postulación técnica son los tres requisitos para que una persona pueda ser parte activa en un concreto proceso contencioso-administrativo.

En relación con las partes, la LJCA de 1998 se limitó a recoger las sucesivas modificaciones con la pretensión, tal como declara su exposición de motivos, que nadie, persona física o jurídica, privada o pública, que tenga capacidad jurídica suficiente y sea titular de un interés legítimo que tutelar, concepto comprensivo de los derechos subjetivos pero más amplio, pueda verse privado del acceso a la justicia. Las novedades de la LJCA de 1998 frente a la de 1956 se proyectan en las que regulan la legitimación activa consecuencia de la evolución que ha experimentado el recurso contencioso-administrativo como herramienta para una pluralidad de fines: la defensa del interés personal, la de los intereses colectivos y cualesquiera otros legítimos, incluidos los de naturaleza política, mecanismo de control de legalidad de las Administraciones inferiores, instrumento de defensa de su autonomía, cauce para la defensa de derechos y libertades encomendados a ciertas instituciones públicas y para la del interés objetivo de la ley en los supuestos legales de acción popular, entre otros.

Año y medio después de la publicación de la LJCA, la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 (Ley 1/2000, de 7 de enero) introdujo nuevos preceptos⁶ regulando a los sujetos procesales de modo más completo y sistemático que en la más que centenaria LEC de 1881 (Real Decreto de 3 de febrero 1881), ordenando y clarificando, el dualismo existente entre personas físicas y las jurídicas. La LEC de 1881 no contenía una regulación específica de la capacidad para ser parte, y en su artículo 2 la capacidad procesal o capacidad para comparecer en juicio. A propósito de las partes, aunque en verdad desborde ampliamente lo que es su reconocimiento y tratamiento procesal, la LEC abordó la realidad de la tutela de intereses jurídicos colectivos, llevados

⁶ Capítulo I: «De la capacidad para ser parte, la capacidad procesal y la legitimación» (arts. 6 a 11) del Título I: «De la comparecencia y actuación en juicio» del Libro I: «De las disposiciones generales relativas a los juicios civiles» de la LJCA. Hay que recordar que la LEC es la ley procesal supletoria y común a todos los órdenes jurisdiccionales: «En defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares, serán de aplicación, a todos ellos, los preceptos de la presente Ley» (art. 4 de la LEC). Supletoriedad que de manera expresa declara la LJCA en su disposición final primera: «En lo no previsto por esta Ley, regirá como supletoria la de Enjuiciamiento Civil».

al proceso, no ya por quien se haya visto lesionado directamente y para su individual protección, o por grupos de afectados, sino por personas jurídicas constituidas y legalmente habilitadas para la defensa de aquellos intereses.

Centrándonos en la capacidad procesal en la jurisdicción contencioso-administrativo⁷ es presupuesto necesario partir de la distinción entre los conceptos «capacidad para ser parte» y «capacidad procesal» correlativos con los conceptos ya clásicos de capacidad jurídica y capacidad de obrar gestados en el seno del Derecho civil. La capacidad para ser parte consiste en la aptitud de un sujeto de derecho —no limitado a personas físicas o jurídicas— para ser titular de obligaciones, cargas y derechos en un proceso judicial. La capacidad procesal puede ser definida como la aptitud para realizar válidamente actos procesales. Un sujeto de derecho puede ostentar capacidad para ser parte y, sin embargo, carecer de capacidad procesal, en la medida que la validez de su actuación procesal requiera de la asistencia de un representante legal o defensor. La propia doctrina de la Sala Tercera ha tenido ocasión de diferenciar ambos conceptos. Por todas, la Sentencia de 1 de octubre de 2011 (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 7.ª, recurso de casación 3512/2009, desestimatoria del recurso interpuesto por los representantes de los trabajadores en la Junta de Personal del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros, Zaragoza), distingue entre capacidad procesal —o legitimación *ad processum*— y la legitimación *ad causam* o legitimación en sentido estricto: «El artículo 69.b) de la LJCA —aplicado por la Sala de instancia— establece que la sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso cuando «(...) se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada», resultando susceptibles de distinguir en relación con las partes los siguientes conceptos: capacidad para ser parte, que equivale a la capacidad jurídica o personalidad; capacidad procesal (*legitimatío ad processum*) o aptitud para actuar válidamente en juicio, sinónimo de capacidad de obrar, que se suple por los legítimos representantes de las personas que carezcan de esa capacidad —regulada en el artículo 18 de la LJCA—; legitimación propiamente dicha (*legitimatío ad causam*) que implica una relación especial entre la persona y la

⁷ Sobre la misma pueden consultarse las siguientes obras: SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), LOZANO CUTANDA, B., QUINTANA CARRETERO, J. P. y CASTILLO BADAL, R. (2014): *1700 dudas sobre la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, pp. 368 y ss. MENÉNDEZ GARCÍA, P. (2014): «Capacidad procesal y legitimación ante la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Por el Derecho y la Libertad. Libro Homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, SORIANO GARCÍA, J. E. (dir.), ESTEPA MONTERO, M. (coord.), Madrid, Iustel, vol. I, pp. 777-826. BOTO ÁLVAREZ, A. (2014): «Las partes en el proceso contencioso-administrativo», en *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, EZQUERRA HUERRA, A. y OLIVÁN DEL CACHO, J. (dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 279-340. AA.VV. (2013): *Comentarios a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, QUINTANA CARRETERO, J. P. (dir.), Lex Nova Thomson Reuters, Valladolid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2013): *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 7.ª edic., Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2012): *Tratado de derecho administrativo*, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters; AA.VV. (2012): *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, PALOMAR OLMEDA, A. (dir.), Tomo I, 2.ª edic., Cizur Menor, Aranzadi. SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2010): *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, pp. 215 y ss. ARANGUREN PÉREZ, I. y GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (2008): *Comentarios a la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa 29/1998, de 13 de julio*, 2.ª edic., Cizur Menor, Thomson Civitas.

situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que, según la ley, debe actuar como actor o demandado en el pleito (arts. 19 a 22 LJCA); y postulación o necesidad de actuar por medio de procurador, representante en juicio, y de letrado, director técnico del proceso, a la que se refieren los artículos 23 y 24 de la LJCA. La adecuada resolución del motivo exige distinguir entre esa capacidad procesal —o legitimación *ad processum*— y la legitimación *ad causam* o legitimación en sentido estricto, y ello porque los recurrentes en el primer motivo del recurso, sin una depurada técnica casacional, mezclando infracciones —como es la referida a la incongruencia *extra petita* de la sentencia— para las que carece de aptitud el motivo del artículo 88.1.d) de la LJCA utilizado, centran su crítica de la sentencia impugnada (escueta y algo imprecisa, pero que no puede dar lugar a la desestimación pretendida por la recurrida por esta causa) en la infracción de los preceptos reguladores de la segunda de las citadas (legitimación *ad causam*), no reparando adecuadamente en que el motivo de la falta de legitimación apreciada por aquella obedece también a la que hemos denominado capacidad procesal o legitimación *ad processum*, que viene a operar en este concreto caso como presupuesto de la segunda. Establece en este sentido el segundo párrafo del artículo 18 de la LJCA, en consonancia con la legitimación reconocida a las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para la defensa y promoción de los intereses colectivos en el artículo 7.3 de la LOPJ, que los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones, al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la ley así lo declare expresamente», FJ 6.

Cuando la LJCA de 1998 se aprobó, todavía estaba en vigor la antigua Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) de 1881, que no contenía regulación específica de la capacidad para ser parte, y solo se refería sucintamente en su artículo 2⁸ a la capacidad procesal o capacidad para comparecer en juicio: «Solo podrán comparecer en juicio los que estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. Por los que no se hallen en este caso comparecerán sus representantes legítimos, o los que deban suplir su incapacidad con arreglo a Derecho. Por las corporaciones, sociedades y demás entidades jurídicas, comparecerán las personas que legalmente las representen».

Como hemos indicado la LJCA en su artículo 18 regula la capacidad procesal: «Tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, además de las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de

⁸ Para el profesor CORDÓN MORENO, no obstante, ser un concepto procesal, la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 no regulaba la noción de capacidad procesal ya que partía de la idea —común en la época en que fue promulgada— de que coincide esencialmente con el de personalidad o capacidad jurídica del derecho sustantivo y es suficiente con la remisión genérica al mismo —implícita en este caso— de su artículo 2. Véase CORDÓN MORENO, F. (2011): «Comentario al artículo 6 de la LEC», en *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, ARMENTA DEU, T., CORDÓN MORENO, F., MUERZA ESPARZA, J. J. y TAPIA FERNANDEZ, I. (coords.), Tom. I, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi.

Enjuiciamiento Civil, los menores de edad para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones, al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la ley así lo declare expresamente⁹.

La vigente LEC de 2000¹⁰ regula la capacidad para ser parte en su artículo 6, donde se establece: «1. Podrán ser parte en los procesos ante los tribunales civiles: 1.º Las personas físicas. 2.º El concebido no nacido, para todos los efectos que le sean favorables. 3.º Las personas jurídicas. 4.º Las masas patrimoniales o los patrimonios separados que carezcan transitoriamente de titular o cuyo titular haya sido privado de sus facultades de disposición y administración. 5.º Las entidades sin personalidad jurídica a las que la ley reconozca capacidad para ser parte. 6.º El Ministerio Fiscal, respecto de los procesos en que, conforme a la ley, haya de intervenir como parte. 7.º Los grupos de consumidores o usuarios afectados por un hecho dañoso cuando los individuos que lo compongan estén determinados o sean fácilmente determinables. Para demandar en juicio será necesario que el grupo se constituya con la mayoría de los afectados. 8.º Las entidades habilitadas conforme a la normativa comunitaria europea para el ejercicio de la acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios. 2. Sin perjuicio de la responsabilidad que, conforme a la ley, pueda corresponder a los gestores o a los partícipes, podrán ser demandadas, en todo caso, las entidades que, no habiendo cumplido los requisitos legalmente establecidos para constituirse en personas jurídicas, estén formadas por una pluralidad de elementos personales y patrimoniales puestos al servicio de un fin determinado».

Además, a la comparecencia en juicio y representación se refiere el artículo 7 de la misma ley rituaria, en los siguientes términos: «1. Solo podrán comparecer en juicio los que estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. 2. Las personas físicas que no se hallen en el caso del apartado anterior habrán de comparecer mediante la representación o con la asistencia, la autorización, la habilitación o el defensor exigidos por la ley. 3. Por los concebi-

⁹ Para BOTO ÁLVAREZ el segundo párrafo del artículo 18 de la LJCA, dedicado a los colectivos y entes sin personalidad, tiene una mayor incidencia en el ámbito de los administrados que en el de las Administraciones Públicas, como ocurre con las comunidades de bienes, comunidades de propietarios, colectivos de trabajadores, comisiones de festejos, Uniones Temporales de Empresas, herencias yacentes, masas concursales, etc. En BOTO ÁLVAREZ, A. (2014): «Las partes en el proceso contencioso-administrativo», en *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, EZQUERRA HUERVA, A. y OLIVÁN DEL CACHO, J. (dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, p. 286.

¹⁰ Véase GARBERÍ LLOBREGAT, J. (2009): *Capacidad, postulación y legitimación de las partes en el proceso civil*, Bosch, Barcelona, en especial pp. 25-49.

dos y no nacidos comparecerán las personas que legítimamente los representarían si ya hubieren nacido. 4. Por las personas jurídicas comparecerán quienes legalmente las representen. 5. Las masas patrimoniales o patrimonios separados a que se refiere el número 4.º del apartado 1 del artículo anterior comparecerán en juicio por medio de quienes, conforme a la ley, las administren. 6. Las entidades sin personalidad a que se refiere el número 5.º del apartado 1 del artículo anterior comparecerán en juicio por medio de las personas a quienes la ley, en cada caso, atribuya la representación en juicio de dichas entidades. 7. Por las entidades sin personalidad a que se refiere el número 7.º del apartado 1 y el apartado 2 del artículo anterior comparecerán en juicio las personas que, de hecho o en virtud de pactos de la entidad, actúen en su nombre frente a terceros. 8. Las limitaciones a la capacidad de quienes estén sometidos a concurso y los modos de suplirlas se regirán por lo establecido en la ley Concursal».

Pero trece años antes de la LJCA, la Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 7.3¹¹ abrió un resquicio a la capacidad procesal y legitimación ampliándola a organizaciones distintas de las personas jurídicas: corporaciones, asociaciones y «grupos»¹². Este precepto no aparece citado ni en la sentencia mayoritaria ni en los votos particulares¹³.

En marzo de 2013 la Sección Especial para la reforma de la LJCA de la Comisión General de Codificación del Ministerio de Justicia presentó una Propuesta de Anteproyecto de ley de eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁴. Sin embargo, la propuesta no hace modificación alguna en relación con las partes.

II. *THEMA DECIDENDI*

Con esta locución latina hacemos referencia al objeto de cognición del proceso contencioso-administrativo y que configura el marco resultante de

¹¹ Artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985, de 1 de julio). Garantía constitucional de derechos y libertades: «Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción».

¹² Una voz autorizada señalando la importancia del mismo en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2010): *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, p. 216.

¹³ Un estudio sobre el acceso a la jurisdicción contenciosa de ciertas organizaciones de ciudadanos con expresa habilitación legal que les posibilita la defensa de intereses colectivos en CARBONELL PORRAS, E. (2014): «Los intereses colectivos en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Intereses colectivos y legitimación activa*, CARBONELL PORRAS, ELOÍSA (dir.), CABRERA MERCADO, RAFAEL (coord.), Cizur Menor, Aranzadi, pp. 33-103.

¹⁴ La propuesta se basa en un interesante Informe Explicativo y Propuesta elaborado por una Sección Especial de la Comisión General de Codificación compuesta por ilustres *iurpublicistas* de tres mundos diferenciados: el académico (tres catedráticos de Derecho Administrativo), el funcional especializado (tres abogados del Estado), el judicial (dos magistrados del Tribunal Supremo, uno de un Tribunal Superior de Justicia y dos de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo), con colaboración de un Grupo de Estudios formado por profesores de Derecho Administrativo expertos en Derecho comparado.

las pretensiones de las partes en sus escritos de demanda y contestación que serán resueltas mediante sentencia, ya que tal como establece el artículo 33.1 de la LJCA los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, incluyendo al propio Tribunal Supremo, juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición.

El escrito de demanda del Grupo Parlamentario de UPyD¹⁵ se divide en tres fundamentos jurídicos. En el primero se realiza un *excursus* sobre la posibilidad de control de los actos administrativos impugnados en la medida en que resultan del ejercicio de una potestad discrecional que no puede incurrir en arbitrariedad (según alega el recurrente). A continuación, en el segundo, se arguye el incumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 5 de la Ley 15/1980, de Creación del Consejo de Seguridad Nuclear, y en el art. 25 de su estatuto, aprobado por Real Decreto 1440/10, de 5 de noviembre: a) Independencia y objetividad de criterio, propia de los vocales de organismos reguladores (que son a su vez órganos independientes), y, b) Idoneidad para el puesto, basado en el conocimiento técnico —tanto por la formación académica como por la experiencia profesional previa— en relación con las funciones asignadas, de carácter extraordinariamente técnico (como documento núm. 1 de la demanda se acompañan a efectos puramente ilustrativos los currículum de los consejeros de los organismos de seguridad nuclear de los Estados Unidos de América, Francia y Suiza). Por último, y de manera subsidiaria, los recurrentes invocan una posible desviación de poder, y aun cuando asumen la dificultad de su prosperabilidad con arreglo a la pacífica jurisprudencia de la Sala Tercera, que para su apreciación, ha exigido la concurrencia de otros vicios del procedimiento, caso que en el asunto enjuiciado no ha acontecido pues el procedimiento legal se ha observado, considera, sin embargo, que no se ha respetado su finalidad, que no es otra que la de nombrar candidatos idóneos e independientes para un organismo regulador, verificando si la «capacidad» adecuada para ocupar los cargos del Consejo de Seguridad Nuclear aun cuando no queda inmune a la revisión jurisdiccional, para lo que se solicita que la Sala revise su doctrina, convirtiendo a los Tribunales en un instrumento de control eficaz de los Poderes Públicos. La única pretensión de la demanda es la anulación de los acuerdos impugnados por ser contrarios a Derecho.

La Abogacía del Estado en su escrito de contestación a la demanda esgrimió dos causas de inadmisibilidad. Por la primera, y según la Administración demandada existe una falta de jurisdicción evidente ya que se quiere por la parte actora enjuiciar una actuación parlamentaria inmune a la revisión jurisdiccional. Por la segunda, se señala la falta de legitimación activa del Grupo Parlamentario accionante, incluyendo tanto la falta de representación, de personalidad y de interés legitimador. Como documentos anexos se adjuntaban los currículum

¹⁵ Escrito de demanda que es posible consultar en: <http://hayderecho.com/2014/04/07/el-tribunal-supremo-ante-el-espejo-el-pionero-caso-de-la-impugnacion-de-los-nombramientos-del-consejo-de-seguridad-nuclear/demanda-csn/>.

vitae de dos de los consejeros nombrados. Subsidiariamente a la inadmisión del recurso, se solicitaba su desestimación íntegra con condena en costas.

Personado el letrado de las Cortes Generales, mediante escrito de 11 de febrero de 2014 contestó la demanda, analizando extensamente la naturaleza de los nombramientos, defendiendo la conformidad jurídica de la intervención del Congreso de los Diputados en relación con la propuesta del Gobierno de la Nación y rechazando pormenorizadamente las alegaciones impugnatorias del recurrente Sin embargo no se hizo alegación alguna sobre las excepciones procesales opuestas por la Abogacía del Estado (Antecedente de Hecho 6).

III. LA SENTENCIA MAYORITARIA

El presidente de la Sala avocó al Pleno el conocimiento de este proceso señalándose para su deliberación, votación y fallo el día 25 de febrero de 2014. Siendo la opinión mayoritaria del Pleno contrario a la Propuesta de la Magistrado ponente inicialmente designada, se turnó la redacción de la Sentencia a la Magistrada D.^a Inés Huerta Garicano. Que esta sea una decisión del Pleno¹⁶ y no de una de las Secciones de la Sala de lo contencioso-administrativo ya nos da una idea de la importancia de la cuestión a resolver. La existencia de votos particulares, como analizaremos en el apartado siguiente, también es un claro exponente de la transcendencia del fallo aquí analizado.

La sentencia mayoritaria resuelve en primer lugar las cuestiones de inadmisibilidad alegadas por la parte recurrente. En cuanto a que nos hallemos ante una actuación no susceptible de ser enjuiciada (comparecencias ante la Comisión de Industria, Energía y Turismo del Congreso de los Diputados, a una de las cuales no asistió el Grupo parlamentario recurrente), por ser de naturaleza parlamentaria, y exceder de los límites de la jurisdicción, la Sala no acoge la misma interpretando la Ley 15/1980 y sus modificaciones¹⁷ al entender que al no haberse producido un veto por el órgano parlamentario (Comisión competente), las comparecencias son un trámite más en la decisión del Ejecutivo (naturaleza administrativa de los actos impugnados):

¹⁶ Durante el año 2013 el Pleno de la Sala Tercera únicamente ha resuelto mediante sentencia 13 asuntos sobre un conjunto de 3817 dictadas por la totalidad de la Sala, dividida en siete Secciones (Datos extraídos de la Memoria del Tribunal Supremo 2013, páginas 59 y 61 a 64).

¹⁷ La comparecencia no existía en el texto original de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear y se introdujo por la Ley 5/2006, de 10 de abril, Ley de conflictos de intereses de miembros de Gobierno y Altos Cargos de Administración, limitada a prevenir situaciones que puedan originar conflictos de intereses. Sobre el control parlamentario de conflictos de intereses *vide* PAUNER CHULVI, C. (2007): «La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones independientes», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 19, pp. 342 y ss. Tras la reforma operada por la Ley 33/2007, a la comparecencia se le otorga una finalidad cualitativamente distinta al atribuir al Congreso la potestad de valorar no solo la existencia de eventuales conflictos de intereses, sino también la idoneidad de los candidatos.

«[...] Esta actuación relevante del Congreso de los Diputados puede suscitar dudas acerca de la naturaleza de los actos impugnados en la medida que los nombramientos son consecuencia del ejercicio de una competencia materialmente compartida, ya que aunque éstos —acto finalizador del procedimiento— se efectúen por el Consejo de Ministros, no pueden realizarse sin la previa conformidad (expresa o tácita) de un órgano parlamentario (Congreso de los Diputados), que actúa en el curso del procedimiento con libertad e independencia de criterio y cuya aceptación a la propuesta constituye un presupuesto ineludible para su aprobación y validez. La ley reguladora del procedimiento de nombramiento de estos cargos del Consejo de Seguridad Nuclear otorga la potestad de selección de los candidatos y ulterior nombramiento, única y exclusivamente, al Gobierno, si bien supeditando el nombramiento a la posibilidad de veto por el Congreso de los Diputados nombramiento que, en todo caso y para que sea eficaz, debe ser expreso y resultado de la mayoría cualificada que el art. 5.2 de la Ley 15/1980 establece. De forma que si el veto no llega a formalizarse en estos términos, el Gobierno dispone de plena libertad para ejercer su competencia con plenitud. Y de haberse ejercido esa potestad de veto en tales términos y en relación al mismo estaríamos en presencia de un acto de naturaleza parlamentaria y, como tal, inmune a la fiscalización jurisdiccional. Ahora bien, **no habiendo ejercido, en este caso, la Comisión parlamentaria, la potestad de veto, los nombramientos recurridos son el resultado de la voluntad del Gobierno y la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para su enjuiciamiento se asienta en la evidente naturaleza jurídico administrativa del procedimiento seguido, en el que se inserta, como un trámite más, esa preceptiva y esencial comparecencia ante la Comisión parlamentaria**», FJ 1.

Tampoco acoge la Sala la falta de representación de la actora al constar en las actuaciones tanto la certificación del acuerdo de interposición del recurso contencioso-administrativo adoptado por unanimidad del Grupo parlamentario como el poder notarial para pleitos (FJ 2).

A continuación se afronta la cuestión más relevante de la sentencia: la existencia de capacidad procesal de los Grupos parlamentarios. Con carácter previo se reflexiona sobre la naturaleza jurídica¹⁸ de los mismos acudiendo a

¹⁸ La sentencia, con un encomiable esfuerzo didáctico, establece una *summa divisio* entre las dos corrientes doctrinales principales: «organicistas» y «asociativas», acerca de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios y elude entrar en la complejidad y rasgos específicos y diferenciales de cada una de ellas. «Es tarea difícil exponer todas las teorías existentes que tratan de dar respuesta a la naturaleza jurídica de los grupos. La gran cantidad de matices existente en cada autor es abundante, dependiendo casi siempre del momento histórico y de la realidad parlamentaria que es objeto de estudio. En cualquier caso, es habitual agrupar las construcciones elaboradas en tres grupos: 1) el grupo parlamentario como órgano del partido político; 2) el grupo parlamentario como órgano de la Cámara y 3) el grupo parlamentario como asociación o agrupación de diputados. Es posible que todas tengan su parte de acierto, siendo significativo que no sean extrañas las posturas que combinan dos o incluso las tres teorías», en SANZ PÉREZ, Á. L. (2001): «La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 10, p. 335.

la doctrina científica¹⁹ debido a su «escasa juridicidad» y se reducen a dos las principales posiciones doctrinales: por un lado, aquellas teorías que atribuyen al Grupo la cualidad de órgano dependiente —más o menos autónomo— del ente al que se encuentra adscrito: la Cámara o el partido político. Por otro, aquellas teorías que consideran al Grupo como asociación, otorgándole entidad propia y separada tanto de la Cámara como del partido que le sirve de apoyatura ideológica. Y dentro de este segundo bloque de teorías se distingue entre las que definen al Grupo como una asociación de Derecho público, de las que lo configuran como asociación privada que ejerce funciones públicas²⁰. Se concluye que la tesis dominante²¹ parece decantarse en la actualidad por su configuración como asociaciones privadas o uniones de hecho, de carácter transitorio, pero sin personalidad propia, que ejercitan funciones públicas²².

«En lo que, desde luego, hay unanimidad es en su falta de personalidad jurídica. Ni el Derecho parlamentario (arts. 23 y ss. del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982), ni ninguna otra rama del ordenamiento, ni los estatutos internos de los grupos o de los partidos, confieren personalidad jurídica a los grupos parlamentarios»²³.

Al efecto, cabe recordar que los servicios jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, en 1984, afirmaba que “*Es un hecho que*

¹⁹ Según nuestro criterio las mejores monografías para profundizar en la materia son las siguientes: SAIZ ARNAIZ, A. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid. MORALES ARROYO, J. (1990): *Los Grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. También hay que destacar el número extra dedicado a los Grupos Parlamentarios en 2007 en Asamblea (*Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*).

²⁰ Esta tesis con modulaciones es la defendida por CID VILLAGRASA, B. (2007): «Naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios: el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1, (Ejemplar dedicado a los Grupos Parlamentarios), pp. 194 y ss.

²¹ Reproducimos las siguientes consideraciones del profesor SAIZ ARNAIZ sobre la naturaleza compleja de los Grupos parlamentarios y la dificultad de establecer una teoría única sobre los mismos: «Resulta así —y, por ello, hablamos de naturaleza compleja— que los GPs son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de una cierta continuidad (normalmente una Legislatura) y organización (en ejercicio de la propia autonomía y dada su estructura asociativa), que expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en el seno de aquel órgano. Su carácter en parte privado (autoorganización y vinculación al partido político) y en parte público (actuación en el órgano estatal) quedan de este modo a salvo sin primar el uno sobre el otro. Los GPs corren así un suerte similar a la de otros sujetos del sistema político cuya situación entre la Sociedad y el Estado (piénsese, por ejemplo, en los partidos o el cuerpo electoral) les dota de peculiares características que impiden definiciones absolutas y excluyentes». Véase SAIZ ARNAIZ, A. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 348 y 349.

²² «Son diversas las explicaciones que se han dado en la doctrina, principalmente extranjera, sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: como órganos de las Cámaras; como órganos de los partidos políticos; como órganos de los partidos y de las Cámaras simultáneamente; como sujetos privados ejerciendo funciones públicas; como asociaciones privadas, etcétera», en SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2013): *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, p. 162.

²³ En negrita en el original.

nadie les atribuye personalidad jurídica ‘ad extra’ ni competencia en el tráfico jurídico externo. Los grupos parlamentarios desarrollan funciones en el interior de las cámaras, con mayor o menor conexión con un partido político....., pero siempre ‘formando parte de la estructura interna del Parlamento’; los grupos parlamentarios surgen por la necesidad de dotar a la Cámara ‘de una organización que la haga funcional y adecuada en sus mecanismos para el alto servicio que tienen que cumplir’....De modo que se trata de entes —u órganos, si se acepta esta clasificación—que integran la estructura interna de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales”. **La Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en Sentencia dictada, en apelación, el 27 de noviembre de 1985**, afirmó que “del estudio de los Reglamentos del Congreso de los Diputados de 13 de octubre de 1977 y 24 de febrero de 1982 y de los del Senado de 14 de octubre de 1977 y 26 de mayo de 1982....., **de ninguna forma se deduce que los Grupos Parlamentarios están dotados de personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen**, siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras, integrados por ideologías afines, cuando exista número suficiente de personas o componiendo un Grupo mixto cuando no pueda ser en dicha forma”», (FJ 3).

Sobre la Sentencia de 27 de noviembre de 1985 de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo dictada en apelación²⁴ volveremos *ut infra* al estudiar uno de los votos particulares.

La sentencia recuerda sendos Autos de la Sala Especial del art. 61 de la LOPJ de 20 de mayo de 2003 reveladores de que los Grupos carecen de personalidad jurídica diferenciada, circunstancia que no impide su actuación en el tráfico jurídico-privado, tiene especial relevancia a la hora de determinar su capacidad procesal o *legitimatío ad processum* en el ámbito del proceso contencioso-administrativo. No ignora el TS que el Tribunal Constitucional tiene una consolidada doctrina (SSTC 81/91, 177/02, 208/03, 361/06 y Auto de su Pleno de 1 de diciembre de 2010) que reconoce capacidad procesal a los grupos parlamentarios para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de sus miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (*ius in officium*)²⁵, pero en el caso que nos ocupa no se han visto afectados los derechos de participación de los integrantes del Grupo que intervinieron o pudieron intervenir en dichas comparecencias (se reitera que no acudieron a la primera comparecencia).

A diferencia de la capacidad procesal en sede constitucional para la defensa de sus derechos fundamentales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo el título legitimador —el interés legítimo— viene determinado por la obtención de una ventaja o la eliminación de un perjuicio como consecuencia de la anulación de los Reales Decretos recurridos y ningún

²⁴ Apelación y no casación ya que el recurso de casación en el ámbito contencioso-administrativo fue introducido en nuestro ordenamiento procesal por la Ley 10/1992, de 30 abril, de Medidas urgentes de Reforma Procesal, de modo que solo tiene veintidós años de vigencia.

²⁵ Garantizado por el artículo 23 de la CE.

beneficio reporta a la esfera jurídica del Grupo Parlamentario recurrente —ni a sus integrantes— la estimación del recurso y consiguiente anulación de los nombramientos, pues la propuesta de tales nombramientos corresponde siempre al Gobierno. Además en esta materia nuestro ordenamiento no contempla el ejercicio de la acción pública²⁶.

Y se señala que en el ámbito municipal existe una atribución legal a los Concejales de capacidad y legitimación para impugnar los acuerdos municipales de los que disientan, actuando el Grupo Municipal en representación de los Concejales que lo integran y en defensa de los derechos que, en su condición de tales ostentan *ex art. 63.1.b)* de la Ley de Bases de Régimen Local²⁷, capacidad que sin embargo no es trasladable a los Grupos parlamentarios por la inexistente cobertura legal según razonamiento de la Sala Tercera.

La sentencia mayoritaria falla declarando la inadmisibilidad²⁸ del recurso contencioso-administrativo en aplicación del art. 69.b)²⁹ en relación con el art. 18 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa por falta de capacidad procesal o legitimación *ad processum* del Grupo parlamentario de UPyD:

«Resumen y corolario de cuanto se ha expuesto y dado que los Grupos Parlamentarios: a) no tienen personalidad jurídica (a diferencia de lo que ocurre con los partidos políticos que, teniendo personalidad, gozan de plena capacidad procesal, situándose, en su caso, el debate en el terreno de su legitimación *ad causam*), b) no existe ley que les atribuya capacidad procesal *in genere* en el proceso contencioso-administrativo (capacidad procesal que

²⁶ La acción popular o pública supone la ausencia de relación entre el sujeto o sujetos y el objeto del acto impugnado. Supone una actuación motivada por el simple interés en el cumplimiento de la legalidad, no siendo requisito necesario acreditar ninguna otra circunstancia especial. No se admite con carácter general, sino que constituye una excepción, aplicable solo en los casos expresamente previstos legalmente. Reconociendo capacidad y legitimación para reclamar en vía administrativa y/o contencioso-administrativa, el cumplimiento de la Ley. Esta figura se prevé fundamentalmente en los siguientes ámbitos: urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, patrimonio histórico, Tribunal de Cuentas (véase artículo 47.3 de la LO 2/1982), y la más reciente, para la protección de la unidad de mercado (Ley 20/2013, disp. adic. 5.ª). Un reciente estudio de la legitimación en general y la acción pública en particular en GÓMEZ DÍAZ, A. B. (2014): *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Iustel, Madrid, pp. 512-541.

²⁷ Artículo 61.1.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local: «1. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico: [...] b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos».

²⁸ La falta de capacidad puede dar lugar a la inadmisión del recurso contencioso-administrativo en sentencia, tal como preceptúa el artículo 69.b) de la LJCA, o antes de sentencia, en trámite de alegaciones previas de acuerdo con el artículo 58, si bien, antes de acordarse la inadmisión debe darse a la parte la posibilidad de subsanar el defecto apuntado. A pesar que el artículo 51, prevé la posibilidad de declarar la inadmisión del recurso en el momento inicial del procedimiento y nada más recibir el expediente administrativo, no contempla la falta de capacidad entre las causas de inadmisión que cabe apreciar en este trámite. Según nuestro criterio, en este supuesto si cabe la inadmisibilidad por falta de legitimación (que es lo menos) también podrá declararse por falta de capacidad (que es lo más).

²⁹ Artículo 69.b de la LJCA: «La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes: [...] b) Que se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada».

la doctrina del Tribunal Constitucional les reconoce a los solos efectos de la defensa de los derechos fundamentales de participación de sus integrantes, artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), y, c) que los derechos ínsitos en la función representativa de los Diputados integrantes del Grupo Político UPyD no están afectados por los Reales Decretos recurridos (intervinieron o pudieron intervenir en las comparecencias y el control de idoneidad que pretenden realizar, de estimarse la demanda y si se ordenara repetir aquéllas, pudo realizarlo perfectamente en su momento), ha de conducir, con estimación de la excepción procesal opuesta por el Abogado del Estado, a inadmitir el recurso por falta de capacidad procesal o legitimación *ad processum*», FJ 6.

IV. LOS VOTOS PARTICULARES

A la sentencia mayoritaria se han formulado tres votos particulares. Nos ocuparemos en primer lugar del más extenso y al que se adhieren el mayor número de magistrados (formulado por la Magistrada D.^a M.^a Isabel Perelló Doménech, a quién correspondía la ponencia inicial que al quedar en minoría se turnó la redacción de la Sentencia a D.^a Inés Huerta Garicano, y al que se adhieren siete Magistrados³⁰). Partiendo de la postura mayoritaria de la inexistencia de precepto expreso alguno en nuestro Ordenamiento jurídico que reconozca personalidad jurídica o que atribuya capacidad para litigar en lo contencioso-administrativo a los grupos parlamentarios, la *ratio decidendi* toma en consideración por analogía la naturaleza asociativa de aquéllos para concluir apoyándose en la jurisprudencia constitucional y ordinaria, que cabe entender que los grupos parlamentarios poseen una personalidad parcial y limitada para entablar acciones judiciales en defensa de los intereses de los parlamentarios que los componen.

Se acude a la jurisprudencia constitucional transcribiendo un parte del fundamento jurídico primero de la STC 81/1991, de 22 de abril³¹, que analizaba la objeción de carácter procesal formulada por el letrado del Parlamento respecto a la supuesta falta de personalidad jurídica de los grupos parlamentarios, que originaría su carencia de capacidad de obrar y de la consiguiente capacidad procesal: «*Sin necesidad de entrar en una cuestión ampliamente discutida por la doctrina, como la de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, en lo que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del favor actionis, que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros*

³⁰ D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, D.^a Celsa Pico Lorenzo, D.^a Margarita Robles Fernández, D. Eduardo Calvo Rojas, D. José María del Riego Valledor, y D. Jesús Ernesto Peces Morate.

³¹ Que desestimó el recurso de amparo núm. 1668/1988, interpuesto por el Grupo Parlamentario, Iniciativa per Catalunya, contra la decisión de la Presidencia del Parlamento de Cataluña de 20 de julio de 1988, que denegaba la petición de convocatoria de sesión extraordinaria del Pleno que había de pronunciarse sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. Lo cual no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no solo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) C.E. y 46.1 a) LOTC, sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, así los partidos políticos respecto a los integrantes de sus candidaturas electorales o los grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran [SSTC 31/1984, 180/1988 y 36/1990, entre otras]. [...] la legitimación para interponer el recurso de amparo por parte de un grupo parlamentario no depende tanto de que el mismo pueda ser titular de cualquiera de los derechos reconocidos en el mencionado precepto, como, sobre todo, de la referida representatividad respecto a sus miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados en su caso».

El voto particular parte de la consideración de la naturaleza asociativa de los grupos parlamentarios, aceptada por la mejor doctrina científica³² y por la sentencia mayoritaria. Acude a la Ley de Asociaciones (tanto a la derogada Ley de 1964 como a la vigente Ley Orgánica 1/2002, de 2 de marzo, de Asociaciones³³) para extraer el principio general de adquisición de personalidad jurídica de las entidades de base asociativa por su mera constitución (la inscripción no es constitutiva y solo tiene efectos de publicidad frente a terceros), para deducir su aplicación analógica a los Grupos parlamentarios, pudiéndose afirmar la personalidad jurídica de los grupos como agrupaciones de parlamentarios de base asociativa, aunque sea una personalidad parcial y limitada al ejercicio de acciones judiciales en nombre, representación y defensa de los intereses de los parlamentarios que los componen. Aunque no exista ninguna norma positiva expresa y específicamente atributiva de personalidad jurídica a los grupos parlamentarios la incardinación de la creación del grupo parlamentario en el artículo 22 de la Constitución sirve para reconocerles, sino una personalidad completa, sí al menos una parcial que les permita franquear la entrada no solo al proceso constitucional de amparo si no también al proceso contencioso-administrativo. Esta personificación parcial e instrumental de los grupos parlamentarios excluye entrar en el párrafo segundo del artículo 18 de la Ley Jurisdiccional que se refiere a las entidades

³² «Ha de sostenerse sin ambages que desde el momento mismo de su constitución, una vez cumplidos los requisitos exigidos por el Reglamento parlamentario, **los Grupos gozan de completa personalidad jurídica, incluso para actuaciones activas y pasivas fuera de la Cámara**». PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, p. 157.

³³ Dicha Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución y establecer aquellas normas de régimen jurídico de las asociaciones que corresponde dictar al Estado. Pero según su artículo 1.3 excluye de su ámbito de aplicación a los partidos políticos y a cualesquiera reguladas por leyes especiales (por lo que debemos entender excluidos a los Grupos parlamentarios, hecho que no desconoce el voto particular analizado): «Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales».

no personificadas. Aunque no se aceptare la tesis de la personificación jurídica de los grupos parlamentarios expuesta, según los Magistrados discrepantes, el recurso seguiría siendo admisible desde la perspectiva de la configuración de los grupos parlamentarios como representantes orgánicos de los diputados que los componen:

«[...] no se aprecian razones suficientes para rechazar la aplicación al menos análoga de esta regla a los grupos parlamentarios, siquiera sea a los limitados efectos de reconocer su personalidad jurídica para litigar, ya que si con carácter general se dice que las asociaciones quedan personificadas con el otorgamiento de su acta de constitución, no hay inconveniente legal alguno para sostener lo mismo respecto de los grupos parlamentarios válidamente constituidos conforme al Reglamento de la Cámara correspondiente, que no son más que agrupaciones de parlamentarios, de base asociativa y configuración legal, constituidas por exigencia de los reglamentos parlamentarios como vehículo imprescindible en la dinámica parlamentaria para que las funciones de los cargos electos se desarrollen. Puede, pues, concluirse, por las razones expuestas, que cabe afirmar la personalidad jurídica de los grupos como agrupaciones de parlamentarios de base asociativa, aunque sea una personalidad parcial y limitada al ejercicio de acciones judiciales en nombre, representación y defensa de los intereses de los parlamentarios que los componen. Se explica, así, partiendo de esta tan resaltada naturaleza asociativa de los grupos (que la misma decisión mayoritaria de la Sala ha asumido), la doctrina científica que ha venido sosteniendo que por mucho que no exista ninguna norma positiva expresa y específicamente atributiva de personalidad jurídica a los grupos parlamentarios no es menos cierto que dichos grupos actúan «como si la tuvieran»; pues, en efecto, la incardinación de la creación del grupo parlamentario en el artículo 22 de la Constitución sirve para reconocerles, si no una personalidad completa, sí al menos una parcial que les permita franquear la entrada no solo al proceso constitucional de amparo sino también al proceso contencioso-administrativo», FJ 2.

Para los Magistrados firmantes del voto, resulta clarificadora la doctrina constitucional sobre la caracterización jurídica de los grupos parlamentarios y su trascendente función institucional que aunque no ha llegado a declarar de manera expresa la personalidad jurídica de los grupos parlamentarios propia y diferenciada, sí les ha reconocido capacidad y legitimación para recurrir, en una larga saga de sentencias y autos que constituyen un corpus doctrinal consolidado: sin ánimo de exhaustividad, las SSTC 81/1991 de 22 de abril, 177/2002 de 14 de octubre, 361/2006 de 18 de diciembre, Auto n.º 193/2010 de 1 de diciembre, etc. Además defienden que las razones que justifican la atribución de capacidad en sede constitucional son extensibles al contencioso-administrativo y que la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo lo ha entendido así.

La sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1985, expresamente citada en la fundamentación jurídica de la sentencia mayoritaria, aceptó un «consideran-

do»³⁴ de la sentencia entonces apelada en el que se decía que los Grupos Parlamentarios no están dotados de personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen, «siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras». Pero según los Magistrados discrepantes esta sentencia difícilmente puede ser empleada para reforzar el voto mayoritario de la Sala porque se dictó hace más de veinticinco años y no pudo tener en cuenta ni la acusada evolución posterior del Ordenamiento ni la no menos acusada evolución de la doctrina constitucional y de la propia jurisprudencia en torno a los conceptos de capacidad para litigar e interés legitimador de los recurrentes; sino también y especialmente, en ella se reconoció la posibilidad de una válida comparecencia de los grupos cuando eso se hace con la aquiescencia acreditada de sus integrantes, lo que ha ocurrido en el asunto enjuiciado.

Pero más aún, esta forma de razonar se ha consolidado posteriormente, en sentencias de la Sala Tercera, como la de 7 de febrero de 2007 (Sección 5.ª, recurso de casación n.º 2946/2003³⁵); que aunque referida a los grupos municipales, y no a los grupos parlamentarios de las Asambleas legislativas, sienta un criterio extensible a los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados:

«[...] Si bien es cierto que el Grupo Municipal comparecido como demandante no estaría legitimado para ejercitar acciones en nombre de Concejales que no hubiesen discrepado de los acuerdos municipales combatidos o que no hubiesen expresado su voluntad de recurrirlos, en este caso se ejercita la acción por esa agrupación de Concejales, prevista legalmente (arts. 20.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y 23 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986), cuando todos ellos habían votado en contra de los acuerdos de la Corporación y han manifestado la decisión unánime de ejercitar contra dichos acuerdos las

³⁴ El Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por acuerdo de fecha 7 de octubre de 1982, estableció los criterios de reparto de los ingresos procedentes del canon sobre producción de energía eléctrica e interpuestos recursos de reposición por el Ayuntamiento de Langreo y por el Grupo Popular en la Junta General del Principado, fueron desestimados por resoluciones de 18 de febrero de 1983. Interpuestos recursos contencioso-administrativos por el Ayuntamiento de Langreo y el Grupo Popular en la Junta General del Principado de Asturias, la Sala de la Audiencia Territorial de Oviedo, por sentencia de 3 de diciembre de 1983, declaró inadmisibile el segundo y desestimó el primero confirmando los acuerdos impugnados por ser ajustados a Derecho. Promovido recurso de apelación por el Ayuntamiento de Langreo y por el Grupo Popular, el T.S, aceptando los considerandos de la sentencia apelada lo desestima, confirmando aquélla. Hay que reseñar que en el Recurso de apelación no compareció el Grupo Popular en la Junta General del Principado de Asturias.

³⁵ Estima el recurso de casación, en nombre y representación del Grupo Municipal de Convergència i Unió en el Ayuntamiento de Barcelona, contra los autos, de fechas 19 de octubre de 2002 y 28 de febrero de 2003, dictados por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución del Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona de 29 de octubre de 2001, relativa a la adjudicación a de la concesión del dominio público para la construcción y explotación de un equipamiento hotelero en el edificio Miramar del Parque de Montjuïc.

oportunas acciones en sede jurisdiccional, de manera que, conforme a lo establecido concordadamente por los artículos 18 y 19.1 b) de la Ley de esta jurisdicción, **debe considerarse al Grupo Municipal demandante legitimado para sostener las referidas acciones, porque si cada uno de los Concejales, que forman el Grupo, está legitimado para impugnar esos acuerdos al haber votado en contra de ellos y expresado su decisión de recurrirlos en vía contencioso-administrativa, no cabe negar legitimación al Grupo Municipal, en que legalmente se integran, para sostener la acción que todos y cada uno de sus miembros desea ejercitar**, razón por la que la aducida causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación del demandante debe ser también rechazada», FJ 6.

En esta misma línea la posterior sentencia de la Sala Tercera, Sección 7.^a, de 30 de junio de 2008, recurso de casación n.º 399/2004, que reconoce la capacidad procesal del grupo municipal socialista del Ayuntamiento de Villanueva de la Serena para anular las bases de una convocatoria de funcionarios públicos. En conclusión, a juicio del voto particular la decisión mayoritaria de la Sala, pretendiendo ampararse en la jurisprudencia, se aparta de ella vulnerando el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción (art. 24 CE). La jurisprudencia citada aunque haya negado personalidad jurídica a los grupos de cargos electos, no ha dejado de admitir los recursos promovidos por esos grupos cuando ha tenido por justificada la voluntad de litigar de sus miembros. En este caso, ello no ha sucedido.

Además se apunta la palmaria contradicción que supone que en sentencia se niegue la personalidad jurídica del grupo parlamentario cuando anteriormente, en el seno del mismo proceso contencioso-administrativo, se le había exigido de oficio el cumplimiento de una regla procesal que se ha establecido precisamente para las personas jurídicas (la del art. 45.2.d de la Ley jurisdiccional)³⁶.

En cuanto a la legitimación, y dado que el trámite parlamentario no es un trámite de formulación de candidaturas nuevas o alternativas sino de puro examen de los méritos de los propuestos por el Gobierno, que se explica desde la función de fiscalización y control de la acción gubernamental que es típica del Poder legislativo y porque los diputados intervienen en el procedimiento por expresa previsión de la ley aplicable, en un trámite esencial resulta innegable que les asiste legitimación para discutir la decisión que finalmente se adopte en el mismo. Caso contrario, si se rechaza la legitimación so pretexto de que la decisión aquí impugnada no afecta a sus derechos e intereses, resultaría obligado extender la misma conclusión a los diputados que

³⁶ El recurso contencioso-administrativo se iniciará por un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso, salvo cuando la LJCA disponga otra cosa. «A este escrito se acompañará: [...] d) El documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del documento mencionado en la letra a) de este mismo apartado».

componen el grupo y al partido político al que pertenecen y produciría el efecto paradójico de que habiéndose afirmado inicialmente que estos Acuerdos son impugnables, de hecho se acabaría desembocando en su absoluta inimpugnabilidad; deviniendo inatacables por no haber nadie legitimado para impugnarlos; quedando así excluidos del control judicial y en mayor medida que si se hubiera afirmado su condición de actos políticos.

Por congruencia, y por la misma razón que se consideró pasivamente legitimado al Congreso de los Diputados, habrá que considerar activamente legitimados a los recurrentes³⁷.

A mayor abundamiento, se propugna una interpretación histórica, sistemática y teleológica y no excesivamente literalista (a semejanza de la llevada a cabo en la jurisdicción civil) para superar el valladar del adverbio «expresamente» del artículo 18 LJCA de acuerdo con mandato constitucional del artículo 24 de interpretar y aplicar las reglas procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad de la tutela judicial (*favor actionis*).

And last but not least, este voto particular añade un argumento más. El Tribunal Constitucional ha declarado en forma constante que los Reglamentos parlamentarios satisfacen, dentro de su ámbito propio, la reserva de ley (por todas STC 119/1990), de 21 de junio, FJ5). Dentro de las Cámaras el Reglamento —o las resoluciones de sus presidentes— son la ley. Dado que en el expediente existe un acuerdo del presidente del Congreso que certifica que el Grupo Parlamentario de UPyD se ha constituido conforme al artículo 24³⁸ del Reglamento del Congreso (RC). Este precepto reglamentario cumple y tiene que cumplir las exigencias de ley del artículo 18 *in fine* de la LJCA. Obviar el artículo 24 del RC a efectos de su capacidad procesal —además de desconocer la esencia de lo que es la forma de gobierno parlamentaria— crea indefensión material a los recurrentes, que podrán —y deberán— acudir al amparo parlamentario. La inadmisión, obligaría al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre una cuestión administrativa que correspondía a esta Sala.

³⁷ En la tramitación de este recurso, por Auto de 11 de febrero de 2014, la Sala Tercera emplazó como interesado a la Cámara Baja, bajo el argumento de que «es claro que las cuestiones planteadas por la parte actora afectan a la función del Congreso de los Diputados, por lo que resulta plenamente ajustado a la ley de la jurisdicción emplazar para contestación a este órgano constitucional, dicho sea esto sin prejuzgar ahora en modo alguno la trascendencia y prosperabilidad de las alegaciones formuladas y las pretensiones esgrimidas en la demanda». Según el VP, no se justificó el emplazamiento del Congreso de los Diputados en que el acto afectase a sus derechos o intereses legítimos, sino en que los términos de la impugnación deducida por los recurrentes incidían o afectaban sobre la función institucional del Congreso.

³⁸ Artículo 24 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982. Solicitud de constitución de Grupo Parlamentario: «1. La constitución de Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara. 2. En el mencionado escrito, que irá firmado por todos los que deseen constituir el Grupo, deberá constar la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle. 3. Los Diputados que no sean miembros de ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos podrán asociarse a alguno de ellos, mediante solicitud que, aceptada por el portavoz del Grupo a que pretenda asociarse, se dirija a la Mesa de la Cámara dentro del plazo señalado en el apartado 1 precedente. 4. Los asociados se computarán para la determinación de los mínimos que se establecen en el artículo precedente, así como para fijar el número de Diputados de cada Grupo en las distintas Comisiones».

Un segundo voto particular (el primero si seguimos el orden expositivo de la Sala) es el formulado por dos Magistrados (D. Emilio Frías Ponce y D. Manuel Martín Timón y al que se adhiere D. José Juan Suay Rincón). De manera resumida, el voto considera que los Grupos Parlamentarios sí gozan de personalidad jurídica. Interpretan que tras la STC 251/2007, de manera contraria a la sentencia mayoritaria, los Grupos Parlamentarios pueden acudir a los Tribunales, como cualquier otra persona, se vulnere o no el artículo 23.2 de la CE debiendo reconocerse que actúan como si de persona jurídica se tratase, tanto en sus actuaciones internas como externas al Parlamento, aunque no tengan el reconocimiento legal de la personalidad jurídica. Según su criterio debió reconocerse al Grupo Parlamentario recurrente capacidad procesal (legitimación «*ad procesum*»), aunque luego se decretara la inadmisión por la falta de legitimación *ad causam*.

Un tercer y último voto particular concurrente es el redactado por D. Manuel Garzón Herrero. En cuanto a la falta de capacidad procesal se remite al VP de Perelló Doménech *et alii*. En lo referente a la legitimación invoca su voto particular a la STS (recurso de casación 4453/2012) y su importancia reside en ser el único que entra en el fondo de la *litis*. Para Garzón Herrero las modificaciones introducidas en la normativa del CSN buscaban equiparar el marco normativo español en materia de energía nuclear a los de los países más avanzados en este campo e introducir o desarrollar algunos aspectos con el fin de garantizar el mantenimiento de su independencia efectiva y reforzar su transparencia y su eficacia. Es manifiesto que el procedimiento seguido para el nombramiento del presidente y consejeros no parece corresponder al que es exigido en los países más avanzados del mundo ni que los trámites seguidos en el procedimiento parecen responder a la finalidad perseguida. La propuesta inicial carece de razonamiento que explique la designación efectuada; la intervención parlamentaria, no ofrece dato alguno que permita inferir el cumplimiento de las finalidades pretendidas. La intervención parlamentaria, en primer lugar, porque no cambia la naturaleza de acto del que es autor el Gobierno; en segundo término, porque es limitada. Aceptar que las cosas pueden ser de otra manera, supone reconocer que mediante la inclusión en el procedimiento de una actuación parlamentaria, aún de modo no significativo, se sustrae la decisión final a los medios de impugnación de las decisiones gubernamentales, con la consiguiente inmunidad de tales decisiones. Según su criterio, el recurso debió ser admitido y anularse los actos impugnados.

V. CONCLUSIONES

La Sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 5 de marzo de 2014 no ha reconocido la capacidad procesal o legitimación *ad processum* de los Grupos Parlamentarios (GPs) en el Orden contencioso-administrativo. La sentencia mayoritaria se fundamenta en su falta de personalidad jurídica, en la inexistencia de ley alguna que les atribuya capacidad procesal, por considerar que la capacidad procesal que la doctrina jurispru-

dencial constitucional les reconoce se ha de limitar a la defensa de los derechos fundamentales de participación de sus integrantes y reitera la doctrina de la STS de 27 de noviembre de 1985.

Sensu contrario, los tres votos particulares coinciden en reconocer capacidad procesal a los GPs. Una posición que compartimos en este punto concreto ya sea como resultado de una personalidad jurídica parcial y limitada al ejercicio de acciones judiciales en nombre, representación y defensa de los intereses de los parlamentarios que los componen, porque la atribución de capacidad en sede constitucional resulta de aplicación en lo contencioso-administrativo o porque la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo lo ha entendido así³⁹. La historia de nuestra jurisdicción contenciosa desde 1845 ha sido la del ensanchamiento de su ámbito de actuación para favorecer tanto el acceso como el objeto a enjuiciar con el ánimo de controlar la legalidad de la actuación administrativa y la negación de la capacidad procesal de unos actores cualificados como son los Grupos Parlamentarios en un Estado Social y Democrático de Derecho no puede tener más que efectos perniciosos como la creación de espacios exentos de tutela jurisdiccional.

La propia jurisdicción contenciosa (incluyendo al TS) ha sido deferente con la aceptación de la capacidad procesal de grupos con independencia de que una ley lo haya previsto expresamente. La STS de 1 de julio de 2008 (Sala de lo

³⁹ Criterio que compartimos con PASCUA MATEO: «**Seguramente la sentencia**, que ha suscitado un buen número de votos particulares que ponen de manifiesto un intenso debate en el Pleno de la Sala, **acierta en cuanto al fallo de inadmisión, pero se equivoca en su justificación**. Ciertamente, como señala el fundamento cuarto, ningún interés legítimo ostenta el Grupo recurrente frente a la legalidad o no del acto de nombramiento, una vez que sus derechos parlamentarios quedaron salvados por la adecuada tramitación de la iniciativa en el Congreso de los Diputados. Pero esta es una falta de legitimación conforme al art. 19 LJCA y no de incapacidad procesal. De hecho, la afirmación de que nada señala el Reglamento del Congreso —sin perjuicio de que posiblemente no resulte ésta la norma más adecuada para reconocer una capacidad jurídica ad extra de la Cámara— puede rebatirse con cierta solidez recordando la legitimación que se reconoce en su art. 31.2 a los Grupos parlamentarios para solicitar la reconsideración por la Mesa de los actos de calificación y tramitación de los actos parlamentarios que les afecten. El efecto práctico del matiz es importante, pues la tesis de la sentencia enunciada podría impedir a un Grupo, por falta de capacidad procesal, recurrir actos de administración de las Cámaras que les afecten o, más aún, excluir su derecho al recurso en casos de nombramientos en los que hipotéticamente se hubiera prescindido por el Gobierno del trámite de verificación parlamentaria, supuesto éste no impensable pues ha conocido algún precedente relativamente reciente que tuvo que ser oportunamente subsanado». El mismo autor pone como ejemplo el Real Decreto 602/2012, de 30 de marzo, por el que se comunica al Congreso de los Diputados el Real Decreto de nombramiento de don José Manuel Romay Beccaría como presidente del Consejo de Estado (BOE 4 de abril de 2012). La necesidad de conciliar la potestad del Gobierno para designar libremente al presidente del Consejo de Estado, consagrada en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, con lo establecido, sin carácter orgánico, por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, aconseja, con carácter previo a la toma de posesión del nuevo presidente del Consejo de Estado, comunicar al Congreso de los Diputados la designación propuesta. Y por ello produciendo efectos el citado real decreto desde el día siguiente al de la emisión del dictamen previsto en el artículo 2 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Con ello se subsanaba el eventual vicio del Real Decreto 559/2012, de 23 de marzo, por el que se nombra presidente del Consejo de Estado a don José Manuel Romay Beccaría (BOE 24 de marzo de 2012), al haberse prescindido del dictamen parlamentario.

En PASCUA MATEO, FABIO (2014): *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 266-267.

Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, recurso de casación 5141/2005) no inadmitió el recurso de una comunidad de bienes⁴⁰. La STS de 24 de septiembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a, recurso de casación 454/2005) aunque no se refiere expresamente a la capacidad procesal y habla de legitimación pero en su vertiente de legitimación *ad processum*, acoge la capacidad procesal de una comunidad hereditaria en un asunto expropiatorio sin mayores problemas (FJ 2). En cuanto a las uniones y sujetos sin personalidad, a que también se refiere específicamente el artículo 18 LJCA, no es infrecuente su actuación en el proceso contencioso-administrativo. Piénsese, a título de ejemplo, en lo dispuesto en el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, a cuyo tenor «tendrán la consideración de obligados tributarios, en las leyes en que así se establezca, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición». También puede citarse como ejemplo habitual de actuación de uniones sin personalidad el caso de las llamadas «uniones temporales de empresas» (UTES) que actúan en el ámbito de la contratación de acuerdo con la posibilidad contemplada en el artículo 59 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre)⁴¹. El tratamiento procesal de los Grupos parlamentarios en esta sentencia no se compadece con la actuación jurisdiccional señalada⁴².

El Auto de 28 abril 2014 (Recurso contencioso-administrativo n.º 172/2014) en aplicación de la doctrina de la STS de 5 de marzo de 2014 ha inadmitido el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia (UPyD) contra el RD 1068/2013, de 27 diciembre, por el que se nombra Vicepresidente del Tribunal Supremo.

Por vía de amparo⁴³, le corresponderá en su momento al Tribunal Constitucional decidir si se ha vulnerado el derecho de acceso a la jurisdicción,

⁴⁰ Al entender que: «[...] si en las actuaciones ante el Juzgado Civil, que es el antecedente de esta litis, la Administración además no cuestionó la legitimación y capacidad de los reclamantes y, sobre todo, si el Juzgado de lo Civil al aceptar al requerimiento de inhibición efectuado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, remitió los autos y emplazó oportunamente, es claro, que al comparecer con esos antecedentes, en el recurso Contencioso-Administrativo esa Comunidad de Bienes, ha comparecido la persona que estaba legitimada para ello y no se puede por tanto válidamente aducir que ha comparecido una persona incapaz o no debidamente representada, como se alega» (FJ 2).

⁴¹ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a) de 22 de junio de 2009 (recurso de casación 5822/2007). Aplicando el artículo 48 de la LCSP de 2007.

⁴² Frente a la práctica usual de los Tribunales contenciosos de una considerable tolerancia de cuantos grupos ejerzan acciones aún sin contar de que una ley lo haya previsto expresamente el tratamiento dado a los grupos parlamentarios constituye una excepción. Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (director), LOZANO CUTANDA, B., QUINTANA CARRETERO, J. P. y CASTILLO BADAL, R. (2014): *1700 dudas sobre la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, p. 376.

⁴³ En mayo de 2014 el Grupo parlamentario de Unión Progreso y Democracia (UPyD) presentó recurso de amparo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en su redacción modificada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, contra la referida Sentencia de 5 de marzo de 2014 de la Sala Tercera, por la eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en sus manifestaciones de derecho de defensa y de derecho de acceso a la jurisdicción.

que comprende el derecho de toda persona a ser parte en un proceso, y a poder promover en su marco la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre el fondo del proceso jurídicamente motivada.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV (1999): *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998*. Edición especial del número 100 de *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.
- AA.VV (2012): *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, PALOMAR OLMEDA, Alberto (dir.), Tomo I, 2.ª edic., Cizur Menor, Aranzadi.
- AA.VV (2013): *Comentarios a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (dir.), Lex Nova Thomson Reuters, Valladolid.
- ARANGUREN PÉREZ, I. y GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (2008): *Comentarios a la ley reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa 29/1998, de 13 de julio*, 2.ª edic., Cizur Menor, Thomson Civitas.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (2007): «La configuración estructural de los Grupos Parlamentarios a tenor de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1, 2007 (Ejemplar dedicado a Los Grupos Parlamentarios), p. 463.
- BOTO ÁLVAREZ, A. (2014): «Las partes en el proceso contencioso-administrativo», en *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, EZQUERRA HUERVA, Antonio y OLIVÁN DEL CACHO, Javier (dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 279-340.
- CARBONELL PORRAS, E. (2014): «Los intereses colectivos en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Intereses colectivos y legitimación activa*, CARBONELL PORRAS, E. (dir), CABRERA MERCADO, RAFAEL (coord.), Cizur Menor, Aranzadi, pp. 33-103.
- CARRO MARTÍNEZ, A. (1989): «Los grupos parlamentarios», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 17, pp. 7-36.
- CID VILLAGRASA, B. (2007): «Naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios: el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1, (Ejemplar dedicado a los Grupos Parlamentarios), pp. 179-204.
- CORDÓN MORENO, F. (2011): «Comentario al artículo 6 de la LEC», en *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, ARMENTA DEU, Teresa; CORDÓN MORENO, Faustino; MUERZA ESPARZA, Julio J. y TAPIA FERNÁNDEZ, Isabel (coords.), Tom. I, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi.
- ENTRENA CUESTA, R. (1995): «Las partes», en *La Reforma del Proceso Contencioso-Administrativo*, PÉREZ MORENO, Alfonso (coord.), Aranzadi, Madrid, pp. 95-98.
- GÁMIR CASARES, L. (2011): «La teoría de los organismos reguladores y el Consejo de Seguridad Nuclear», *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, núm. 3021, pp. 29-40.

- GARBERÍ LLOBREGAT, J. (2009): *Capacidad, postulación y legitimación de las partes en el proceso civil*, Bosch, Barcelona.
- GÓMEZ DÍAZ, A. B. (2014): *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Iustel, Madrid.
- GÓMEZ MONTORO, A. J. (2004): *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Madrid, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2013): *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 7.^a edic., Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2012): *Tratado de derecho administrativo*, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters.
- MARTÍN DE HIJAS MERINO, M. (2007): «Los Grupos Parlamentarios desde una perspectiva histórica», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1 (Ejemplar dedicado a los Grupos Parlamentarios), pp. 3-18.
- MENÉNDEZ GARCÍA, P. (2014): «Capacidad procesal y legitimación ante la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Por el Derecho y la Libertad. Libro Homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, SORIANO GARCÍA, José Eugenio (dir.), ESTEPA MONTERO, Manuel (coord.), Madrid, Iustel, vol. I, pp. 777-826.
- MORALES ARROYO, J. M. (1990): *Los Grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- PASCUA MATEO, F. (2014): *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- PAU I VALL, F. (2011): «Los grupos parlamentarios y el parlamento contemporáneo en España», en *Parlamento y diputado*, PAU I VALL, Francesc (coord.), Tecnos, Madrid, pp. 51-64.
- PAUNER CHULVI, C. (2007): «La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones independientes», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 19, pp. 329-346.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid.
- PULIDO QUECEDO, M. (2008): «Los grupos parlamentarios ante los tribunales», *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 748, p. 3.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1979): «Teoría y práctica del grupo parlamentario», *Revista de estudios políticos*, núm. 11, pp. 5-36.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1980): «Teoría y práctica del grupo parlamentario», *Documentación administrativa*, núm. 188, pp. 33-72.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. y SAIZ ARNAIZ, A. (1985): «Notas sobre la calificación jurídica de los grupos parlamentarios como asociaciones de derecho privado», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, 21, 22 y 23 de Marzo de 1984, vol. 2, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 1053-1104.

- RODRÍGUEZ SEGADO, L. M. (2010): «Legitimación activa de las asociaciones para impugnar la actividad administrativa: doctrina constitucional», *Altheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 1, pp. 1-12.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M. (2013): El marco jurídico actual de la energía nuclear en España, en *El futuro de la energía nuclear en España: perspectivas (no solo) jurídicas*, DOMENECH PASCUAL, Gabriel (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 111-216.
- RUIZ RISUEÑO, F. (2012): *El proceso contencioso-administrativo. Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 9.ª edic., Colex, Madrid.
- SAIZ ARNAIZ, A. (1988): «El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario. El Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, pp. 90-136.
- SAIZ ARNAIZ, A. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- SALA SÁNCHEZ, P., XIOL RÍOS, J. A. y FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2013): *Derecho procesal administrativo: comentarios integrales a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Bosch, Barcelona.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2010): *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), LOZANO CUTANDA, B.; QUINTANA CARRETERO, J. P. y CASTILLO BADAL, R. (2014): *1700 dudas sobre la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, La Ley, Wolters Kluwer, Madrid.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2013): *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid.
- SANZ PÉREZ, A. L. (2001): «La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 10, pp. 331-368.
- SANZ PÉREZ, A. L. (2011): «La tensión individuo-grupo: los grupos parlamentarios y el Tribunal Constitucional (la naturaleza pendiente)», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 1, pp. 1-17.
- SESEÑA SANTOS, L. (2007): «Los Grupos Parlamentarios y la función de control», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1, (Ejemplar dedicado a los Grupos Parlamentarios), pp. 301-334.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, J. A. (2000): «Los grupos parlamentarios: Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma», en *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, SOUTO GALVÁN, Marta E., SANZ PÉREZ, Ángel Luis y CORONA FERRERO, Jesús María (coords.), pp. 231-264.

V

**CRÓNICA DE ACTIVIDAD
PARLAMENTARIA**

Ángeles Nieto Lozano, Santiago Sánchez Fernández
y José María Durán Ramos *

La Actividad Parlamentaria de enero a junio de 2014 (IX Legislatura)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA (enero a junio de 2014–IX Legislatura).—5.1. Cuadros resumen de Actividad Parlamentaria.—5.2. Gráficos estadísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa al séptimo período de sesiones la IX Legislatura, que comprende los meses de enero a junio de 2014.

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 séptimo período de sesiones (enero/junio 2014) 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.

El **Ilmo. Sr. D. Francisco José Granados Lerena**, 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 24 de febrero de 2014 (Acuerdo de Mesa de 24 de febrero de 2014, BOAM 162, de 27 de febrero de 2014), y fue sustituido por la **Ilma. Sra. D.ª Teresa de Jesús Luis Rico**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 6 de marzo de 2014 (BOAM 164, de 13 de marzo de 2014).

La **Ilma. Sra. D.ª Carmen Pérez-Llorca Zamora**, 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 Diputada el 30 de junio de 2014 (Acuerdo de Mesa de 30 de junio de 2014, BOAM 188, de 3 de julio de 2014), y fue sustituido, por fallecimiento previo de D. Álvaro Sportorno Vergara, por la **Ilma. Sra. D.ª Lucila Toledo Moreno**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 15 de julio de 2014 (BOAM 194, de 24 de julio de 2014).

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

Se han celebrado 15 sesiones ordinarias desde enero a junio de 2014.

A continuación se reseñan las fechas de las sesiones, el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
Febrero	1	06-02-2014	528	2/2014
	2	13-02-2014	537	3/2014
	3	20-02-2014	547	4/2014
	Total sesiones mes de febrero 20143			
Marzo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	06-03-2014	556	5/2014
	2	13-03-2014	563	6/2014
	3	20-03-2014	572	7/2014
	Total sesiones mes de marzo 2014.....3			
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	03-04-2014	580	8/2014
	2	10-04-2014	588	9/2014
	3	24-04-2014	597	10/2014
	Total sesiones mes de abril 20143			

Mayo	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	08-05-2014	604	11/2014
	2	14-05-2014	610	12/2014
	3	22-05-2014	620	13/2014
	Total sesiones mes de mayo 20143			
Junio	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	05-06-2014	630	14/2014
	2	12-06-2014	638	15/2014
	3	26-06-2014	649	16/2014
	Total sesiones mes de junio 20143			
Total sesiones de enero a junio de 201415				

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

El número total de sesiones celebradas por la Comisiones de la Asamblea de Madrid en el presente período ha sido de 115, de acuerdo con lo señalado a continuación:

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. *Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado*

3.2.1.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS número 6, de 04/07/2011)

3.2.1.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Regina Plañiol Lacalle	D. Javier Fernández-Lasquetty Blanc	—	BOAM 160, de 13/02/2014
G.P.	Designación de D. Javier Fernández-Lasquetty Blanc como Presidente de la Comisión en sustitución de D. ^a Regina Plañiol Lacalle		13/02/2014	BOAM 162, de 27/02/2014

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	13-02-2014	536
	Total sesiones mes de febrero 2014.....1		
Abril	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10-04-2014	587
	Total sesiones mes de abril 20141		
Total sesiones de enero a junio de 20142			

3.2.2. Comisión de Presidencia y Justicia

3.2.2.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS. número 8, de 04/07/2011)

3.2.2.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. Pablo Jorge Herrero	D. Carlos González Pereira	—	BOAM 159, de 06/02/2014
G.P.	D.ª M.ª Eugenia Carballedo Berlanga	D. Bartolomé González Jiménez	—	BOAM 175, de 30/04/2014
G.P.	Designación de D. Bartolomé González Jiménez como Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión, en sustitución de D.ª Amparo Valcarce García		—	BOAM 175, de 30/04/2014

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia y Justicia

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	04-02-2014	524
	2	19-02-2014	524
	3	18-02-2014	542
	Total sesiones mes de febrero 2014.....3		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Marzo	1	04-03-2014	552
	2	18-03-2014	568
	Total sesiones mes de marzo 20142		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Abril	1	01-04-2014	576
	2	15-04-2014	593
	Total sesiones mes de abril 20142		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Mayo	1	06-05-2014	600
	2	20-05-2014	615
	Total sesiones mes de mayo 20141		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Junio	1	03-06-2014	625
	2	17-06-2014	643
	Total sesiones mes de junio 20142		
Total sesiones enero/junio 201411			

3.2.3. Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda

3.2.3.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS número 4, de 04/07/2011)

3.2.3.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

No se han producido modificaciones en la composición de la Comisión de enero a junio de 2014.

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESUPUESTOS, ECONOMÍA Y HACIENDA

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	10-02-2014	531
	2	17-02-2014	539
	Total sesiones mes de febrero 2014.....2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	10-03-2014	559
	2	17-03-2014	565
	Total sesiones mes de marzo 20142		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-04-2014	583
	2	14-04-2014	590
	Total sesiones mes de abril 20142		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12-05-2014	607
	2	19-05-2014	612
	Total sesiones mes de mayo 2014.....2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-06-2014	634
	2	16-06-2014	640
	Total sesiones mes de junio 20142		
Total sesiones enero/junio 201410			

3.2.4. Comisión de Transportes, Infraestructuras y Vivienda

3.2.4.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS número 9, de 04/07/2011)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.		D.ª Eva Tormo Mairena	—	BOAM 170, de 03/04/2014

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE TRANSPORTES, INFRAESTRUCTURAS
Y VIVIENDA

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-02-2014	529
	2	21-02-2014	549
	Total sesiones mes de febrero 2014.....2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-03-2014	558
	2	21-03-2014	573
	Total sesiones mes de marzo 20142		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-04-2014	582
	Total sesiones mes de abril 20141		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-05-2014	605
	2	23-05-2014	622
	Total sesiones mes de mayo 20142		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-06-2014	633
	2	20-06-2014	647
	Total sesiones mes de junio 20142		
Total sesiones enero/junio 20149			

3.2.5. Comisión de Educación y Deporte

3.2.5.1. Constitución: 10 de octubre de 2012 (D.SS. número 240, de 10/10/2012)

3.2.5.2. Composición: (BOAM. número 83, de 11/10/2012)

Modificaciones en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. ^a M. ^a Carmen Martín Irañeta	D. ^a Regina Plañiol Lacalle	—	BOAM 160, de 13/02/2014
G.P.	Designación de D. ^a Regina Plañiol Lacalle como Presidente de la Comisión, en sustitución de D. ^a M. ^a Carmen Martín Irañeta		19/02/2014	BOAM 162, de 27/02/2014

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Educación y Deporte

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y DEPORTE

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05-02-2014	525
	2	19-02-2014	543
	Total sesiones mes de febrero 2014.....2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05-03-2014	553
	2	19-03-2014	569
	Total sesiones mes de marzo 20142		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	02-04-2014	577
	2	16-04-2014	594
	3	16-04-2014	
	Total sesiones mes de abril 20143		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-05-2014	601
	2	21-05-2014	616
	Total sesiones mes de mayo 2014.....2		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-06-2014	626
	Total sesiones mes de junio 20141		
Total sesiones enero/junio 201410			

3.2.6. Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

3.2.6.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS. número 9, de 04/07/2011)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Gema Sanz Sanz	D. ^a Teresa de Jesús Luis Rico	—	BOAM 170, de 03/04/2014
G.P.	Designación de D. ^a Teresa de Jesús Luis Rico como Secretaria de la Comisión, en sustitución de D. ^a Gema Sanz Sanz		14/04/2014	D.SS. 591, de 14/04/2014 BOAM 174, de 24/04/2014

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-02-2014	522
	2	17-02-2014	540
	Total sesiones mes de febrero 2014.....2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-03-2014	550
	2	17-03-2014	566
	Total sesiones mes de marzo 20142		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	14-04-2014	591
	Total sesiones mes de abril 20141		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05-05-2014	598
	2	19-05-2014	613
	Total sesiones mes de mayo 20142		

Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	02-06-2014	623
	2	16-06-2014	641
	Total sesiones mes de junio 20142		
Total sesiones enero/junio 20149			

3.2.7. Comisión de Sanidad

3.2.7.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS número 9, de 04 de julio de 2011)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. Javier Rodríguez Rodríguez	D. Tomás Serrano Guío	—	BOAM 159, de 06/02/2014
G.P.	Designación de D. Eduardo Raboso García-Baquero como Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión, en sustitución de D. Javier Rodríguez Rodríguez		—	BOAM 159, de 06/02/2014
G.P.	Designación de D. Pablo Jorge Herrero como Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión, en sustitución de D. Eduardo Raboso García-Baquero		—	BOAM 159, de 06/02/2014
G.P.	Carmen Martín Irañeta como Secretaria de la Comisión, en sustitución de D. Pablo Jorge Herrero		—	DSS 534 de 12/02/2014 BOAM 162, de 27/02/2014
G.P.	D.ª Carmen Martín Irañeta	D.ª Ana Abella Álava	—	BOAM 180, de 29/05/2014
G.P.	Designación de D.ª Ana Abella Álava como Secretaria de la Comisión, en sustitución de D.ª Carmen Martín Irañeta		04/06/2014	DSS 675, de 04/06/2014 BOAM 185, de 18/06/2014

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Ana Camins Martínez	D. ^a Lucía Toledo Moreno	—	BOAM 201, de 24/09/2014

3.2.7.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE SANIDAD

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12-02-2014	534
	2	19-02-2014	544
	Total sesiones mes de febrero 2014.....2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	05-03-2014	554
	2	19-03-2014	570
	Total sesiones mes de marzo 20142		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	02-04-2014	578
	2	16-04-2014	595
	Total sesiones mes de abril 20142		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-05-2014	602
	2	21-05-2014	617
	Total sesiones mes de mayo 20142		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-06-2014	627
	2	18-06-2014	646
	Total sesiones mes de junio 20142		
Total sesiones enero/junio 201410			

3.2.8. Comisión de Asuntos Sociales

3.2.8.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (D.SS número 9, de 04/07/2011)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Isabel Redondo Alcaide	D. ^a Isabel Díaz Ayuso	—	BOAM 159, de 06/02/2014

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Asuntos Sociales

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE ASUNTOS SOCIALES

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-02-2014	523
	2	18-02-2014	541
	Total sesiones mes de febrero 2014.....2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-03-2014	551
	2	18-03-2014	567
	Total sesiones mes de marzo 20142		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	01-04-2014	575
	2	15-04-2014	592
	Total sesiones mes de abril 20142		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-05-2014	599
	2	20-05-2014	614
	Total sesiones mes de mayo 20142		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-06-2014	624
	2	17-06-2014	642
	Total sesiones mes de junio 20142		
Total sesiones enero/junio 201410			

3.2.9. Comisión de Empleo, Turismo y Cultura

3.2.9.1. Constitución: 10 de octubre de 2012 (DSS. número 240, de 10/10/2012)

3.2.9.2. Composición: (BOAM. número 83, de 11/10/2012)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. M. ^a Carmen Martín Irañeta	D. Alfonso Serrano Sánchez Capuchino	—	BOAM 160, de 3/02/2014
G.P.	D. Bartolomé González Jiménez	D. M. ^a Carmen Martín Irañeta	—	BOAM 178, de 4/05/2014
G.P.	Designación de D. ^a Isabel Redondo Alcaide como Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión, en sustitución de D. Bartolomé González Jiménez		—	BOAM 178, de 4/05/2014
G.P.	Designación de D. ^a Carmen Martín Irañeta como Presidenta de la Comisión, en sustitución de D. ^a María Isabel Redondo Alcaide		—	BOAM 178, de 4/05/2014 D.SS. 618, de 21/05/2014 BOAM 181, de 5/06/2014

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Empleo, Turismo y Cultura

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE EMPLEO, TURISMO Y CULTURA

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12-02-2014	535
	2	19-02-2014	545
	Total sesiones mes de febrero 2014.....2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12-03-2014	562
	2	19-03-2014	571
	Total sesiones mes de marzo 20142		

Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-04-2014	586
	2	16-04-2014	596
	Total sesiones mes de abril 20142		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	21-05-2014	618
	Total sesiones mes de mayo 20141		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11-06-2014	637
	2	18-06-2014	645
	Total sesiones mes de junio 20142		
Total sesiones enero/junio 20149			

3.2.10. Comisión de Mujer

3.2.10.1. Constitución: 4 de julio de 2011 (DSS. número 9, de 04/07/2011)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Eva Tormo Mairena	D. ^a Teresa de Jesús Luis Rico	—	BOAM 170, de 03/04/2014
G.P.	—	D. ^a Lucía Toledo Moreno	—	BOAM 201, de 24/09/2014
G.P.	Designación de D. ^a Lucila Toledo Moreno como Secretaria de la Comisión , en sustitución de D. ^a Eva Tormo Marina		—	D.SS. 664, de 10/10/2014 BOAM 205, de 23/10/2014

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

**Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MUJER**

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	14-02-2014	538
	Total sesiones mes de febrero 2014.....1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-03-2014	557
	2	21-03-2014	574
	Total sesiones mes de marzo 20142		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11-04-2014	589
	Total sesiones mes de abril 20141		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-05-2014	606
	2	23-05-2014	621
	Total sesiones mes de mayo 20142		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	13-06-2014	639
	Total sesiones mes de junio 20142		
Total sesiones enero/junio 20147			

3.2.11. Comisión de Juventud

3.2.11.1. Constitución: 4 de julio de 2011 (DSS. número 15, de 04/07/2011)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Ana Camins Martínez	D. ^a Teresa de Jesús Luis Rico	—	BOAM 170, de 03/04/2014
G.P.	Designación de D. ^a María Delgado de Robles Sanguino como Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión, en sustitución de D. ^a Ana Camins Martínez		—	BOAM 170, de 03/04/2014

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE JUVENTUD

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-02-2014	530
	2	21-02-2014	548
	Total sesiones mes de febrero 2014.....2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	14-03-2014	564
	Total sesiones mes de marzo 20141		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-04-2014	581
	Total sesiones mes de abril 20141		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	16-05-2014	611
	Total sesiones mes de mayo 20141		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-06-2014	632
	2	20-06-2014	648
	Total sesiones mes de junio 20142		
Total sesiones enero/junio 20147			

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.12. Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

3.2.12.1. Constitución: 4 de julio de 2011 (D.SS número 16, de 04/07/2011)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. Luis del Olmo Flórez	D. Alejandro Sánchez Fernández	—	BOAM 170, de 03/04/2014
G.P.	Designación de D. Alejandro Sánchez Fernández como Secretario de la Comisión, en sustitución de D. Luis del Olmo Flórez		03/04/2014	D.SS. 579, de 03/04/2014 BOAM 171, de 10/04/2014

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	06-02-2014	527
	Total sesiones mes de febrero 2014.....1		
Marzo	1	06-03-2014	555
	Total sesiones mes de marzo 20141		
Abril	1	03-04-2014	579
	Total sesiones mes de abril 20141		
Mayo	1	08-05-2014	603
	Total sesiones mes de mayo 2014.....1		
Junio	1	05-06-2014	628
	2	06-06-2014	631
	Total sesiones mes de junio 20142		
Total sesiones enero/junio 20146			

3.2.13. *Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid*

3.2.13.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (DSS número 16, de 04/07/2011)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. ^a Isabel Díaz Ayuso	D. ^a Isabel Redondo Alcaide	—	BOAM 159, de 06/02/2014
G.P.	D. ^a Ana Camins Martínez	D. Tomás Serrano Guío	—	BOAM 159, de 06/02/2014

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	Designación de D. Álvaro González López como Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión, en sustitución de D.ª Isabel Díaz Ayuso		—	BOAM 159, de 06/02/2014
G.P.	Designación de D.ª Gádor Ongil Cores como Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión, en sustitución de D.ª María Luz García Prieto		—	BOAM 159, de 06/02/2014
G.P.	D. Alfonso Serrano Sánchez Capuchino	D.ª María del Carmen Martín Irañeta	—	BOAM 160, de 13/02/2014
G.P.	D. Alejandro Sánchez Fernández	D.ª Gema Sanz Sanz	—	BOAM 170, de 03/04/2014
G.P.	D.ª Marta Escudero Díaz-Tejeiro	D. Luis del Olmo Flórez	—	BOAM 170, de 03/04/2014
G.P.	D.ª Isabel Redondo Alcaide	D. Eduardo Raboso García-Baquero	—	BOAM 170, de 03/04/2014
G.P.	Designación de D.ª Gema Sanz Sanz como Secretaria de la Comisión, en sustitución de D. Alejandro Sánchez Fernández		22/05/2014	D.SS. 619, de 22/05/2014 BOAM 181, de 05/06/2014

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE CONTROL DEL ENTE PÚBLICO RADIO TELEVISIÓN MADRID

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-02-2014	526
	2	20-02-2014	546
	Total sesiones mes de febrero 2014.....2		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	22-05-2014	619
	Total sesiones mes de mayo 20141		

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Junio	1	05-06-2014	629
Total sesiones mes de junio 2014			1
Total sesiones enero/junio 2014			4

3.2.14. Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

3.2.14.1. Constitución: 04 de julio de 2011 (DSS número 17, de 04/07/2011)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 7, de 14/07/2011)

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

Grupo	Baja	Alta	Fecha comisión	Publicación
G.P.	D. Javier Rodríguez Rodríguez	D. Pablo Jorge Herrero	—	BOAM 159, de 06/02/2014
G.P.	Designación de D. Pablo Jorge Herrero como Secretario de la Comisión, en sustitución de D. Eduardo Raboso García-Baquero		01/02/2014	DSS. 532, de 11/02/2014 BOAM. 162, de 27/02/2014
G.P.	D. Eduardo Raboso García-Baquero	D.ª Marta Escudero Díaz-Tejeiro	—	BOAM 170, de 03/04/2014

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS INTEGRALES DE LA DISCAPACIDAD

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	11-02-2014	532
Total sesiones mes de febrero 2014.....			1
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Marzo	1	11-03-2014	560
Total sesiones mes de marzo 2014			1

Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	08-04-2014	584
	Total sesiones mes de abril 20141		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	13-05-2014	608
	Total sesiones mes de mayo 20141		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	10-06-2014	635
	Total sesiones mes de junio 20141		
Total sesiones enero/junio 20145			

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.15. *Comisión de Estudio sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid*

3.2.15.1. Constitución: sesión plenaria de 20 de junio de 2013
(DSS. número 430, de 20/06/2013, BOAM. 126, de 20/06/2013)

3.2.19.2. Composición: (BOAM número 127, de 27/06/2013)

No se han producido modificaciones en la composición de enero a junio de 2014.

3.2.15.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN PARA LA POSIBLE REFORMA ELECTORAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12-02-2014	533
	Total sesiones mes de febrero 2014.....1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	12-03-2014	561
	Total sesiones mes de marzo 20141		

Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	09-04-2014	585
Total sesiones mes de abril 2014			1
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	14-05-2014	609
Total sesiones mes de mayo 2014			1
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	11-06-2014	636
Total sesiones mes de junio 2014			1
Total sesiones enero/junio 2014			5

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. *Designación de miembros: Sesión plenaria de 29 de junio de 2011 (D.SS número 3, de 29-06-2011)*

3.3.2. *Composición: BOAM número 5, de 7 de julio de 2011*

Modificaciones producidas en la composición de enero a junio de 2014:

NUEVA COMPOSICIÓN DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL GP. POPULAR:

Sesión plenaria de 12/06/2014 (DSS. 638, de 12/06/2014, BOAM 185, de 18/06/2014).

TITULARES

- PRESIDENTE: José Ignacio Echeverría Echániz
- VICEPRESIDENTA PRIMERA: Rosa M.^a Posada Chapado
- SECRETARIO PRIMERO: Jacobo Ramón Beltrán Pedreira
- SECRETARIO TERCERO: Carlos González Pereira
- José M.^a de Federico Corral
- Luis del Olmo Flórez
- Alicia Delibes Liniers
- Jesús Fermosel Díaz
- Javier Fernández-Lasquetty y Blanc
- Lucía Figar de Lacalle
- Jaime Ignacio González González

- Bartolomé González Jiménez
- Álvaro González López
- Íñigo Henríquez de Luna Losada
- Ana Isabel Mariño Ortega
- Pedro Muñoz Abrines
- David Pérez García
- Regina Plañiol Lacalle
- María Isabel Redondo Alcaide
- Francisco Javier Rodríguez Rodríguez
- Francisco de Borja Sarasola Jáudenes
- Juan Soler-Espiauba Gallo
- Juan Van Halen Acedo
- Salvador Victoria Bolívar

SUPLENTES

- PRESIDENTE: Esteban Parro del Prado
- VICEPRESIDENTA PRIMERA: Luis Peral Guerra
- SECRETARIO PRIMERO: Beatriz María Elorriaga Pisarik
- SECRETARIO TERCERO: María Gador Ongil Cores
- María Carmen González Fernández
- José Tomás Serrano Guio
- Fernando Díaz Robles
- Enrique Ruiz Escudero
- María Nadia Álvarez Padilla
- Bonifacio de Santiago Prieto
- Eva Tormo Mairena
- Francisco de Borja Carabante Muntada
- Ángel Fernández Díaz
- Pedro Núñez Morgades
- Sonsoles Trinidad Aboín Aboín
- Álvaro Moraga Valiente
- Marta María Escudero Díaz-Tejeiro
- José Cabrera Orellana
- Eduardo Oficialdegui Alonso de Celada
- María Pilar Liébana Montijado
- María Eugenia Carballedo Berlanga
- Pilar Busó Borús
- Colomán Trabado Pérez
- Ana Camins Martínez

3.3.3. Sesiones de la Diputación Permanente

Sesiones de la Diputación Permanente

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Enero	1	27-01-2014	521
	Total sesiones mes de junio 20141		
	Total sesiones enero/junio 20141		

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

3.4.1. Sesión constitutiva de 7 de junio de 2011: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D.SS número 1, de 7 de junio de 2011)

3.4.2. Composición de la Mesa de la Asamblea de enero a junio de 2014

Presidente:	D. José Ignacio Echeverría Echániz (G.P.P)
Vicepresidenta Primera:	D. ^a Rosa Posada Chapado (G.P.P)
Vicepresidente Segundo:	D. Juan Antonio Barranco Gallarco (G.P.S.)
Vicepresidente Tercero:	D. Antero Ruiz López (G.P.IU)
Secretario Primero:	D. Jacobo Ramón Beltrán Pedreira (G.P.P)
Secretario Segundo:	D. Enrique Normand de la Sotilla (GPUPyD)
Secretario Tercero:	D. Carlos González Pereira (G.P.P)

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	Mesa de la Diputación Permanente		
	1	14/01/2014	1/2014
	2	23/01/2014	2/2014
	3	23/01/2014	3/2014
	4	27/01/2014	4/2014
	5	28/01/2014	5/2014
	Total sesiones mes de enero 2014 5		

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/02/2014	6/2014
	2	04/02/2014	7/2014
	3	10/02/2014	8/2014
	4	17/02/2014	9/2014
	5	17/02/2014	10/2014
	6	24/02/2014	11/2014
	Total sesiones mes de febrero 2014 6		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/03/2014	12/2014
	2	10/03/2014	13/2014
	3	17/03/2014	14/2014
	4	24/03/2014	15/2014
	5	31/03/2014	16/2014
	Total sesiones mes de marzo 2014 5		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/04/2014	17/2014
	2	07/04/2014	18/2014
	3	14/04/2014	19/2014
	4	21/04/2014	20/2014
	5	28/04/2014	21/2014
	Total sesiones mes de abril 2014 5		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	05/05/2014	22/2014
	2	12/05/2014	23/2014
	3	19/05/2014	24/2014
	4	26/05/2014	25/2014
	Total sesiones mes de mayo 2014 5		

Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02/06/2014	26/2014
	2	03/06/2014	27/2014
	3	09/06/2014	28/2014
	4	09/06/2014	28/2014
	5	10/06/2014	29/2014
	6	16/06/2014	30/2014
	7	23/06/2014	31/2014
	8	30/06/2014	32/2014
	Total sesiones mes de junio 2014		
Total sesiones enero/junio 2014			33

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Composición de la Junta de Portavoces

No se han producido modificaciones en la composición de la Junta de Portavoces en el período de enero a junio de 2014.

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	28/01/2014	1/2014
	Total sesiones mes de enero 2014		1
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/02/2014	2/2014
	2	11/02/2014	3/2014
	3	18/02/2014	4/2014
	4	25/02/2014	5/2014
	Total sesiones mes de febrero 2014		4

Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/03/2014	6/2014
	2	11/03/2014	7/2014
	3	18/03/2014	8/2014
	4	25/03/2014	9/2014
	Total sesiones mes de marzo 2014 5		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/04/2014	10/2014
	2	08/04/2014	11/2014
	3	22/04/2014	12/2014
	4	29/04/2014	13/2014
	Total sesiones mes de abril 2014..... 5		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	06/05/2014	14/2014
	2	13/05/2014	15/2014
	3	20/05/2014	16/2014
	4	27/05/2014	17/2014
	Total sesiones mes de mayo 2014 5		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/06/2014	18/2014
	2	10/06/2014	19/2014
	3	17/06/2014	20/2014
	4	24/06/2014	21/2014
	Total sesiones mes de junio 2014.....4		
Total sesiones enero/junio 2014 21			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante el séptimo período de sesiones de la IX Legislatura, (enero/junio 2014), no se ha aprobado ninguna Ley.

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 el séptimo período de sesiones (enero/junio 2014) de la IX Legislatura, así como su estado de tramitación al finalizar el período de sesiones.

Initiativas	Presentadas	Pendientes	Tramitadas				Decaídas		No admitidas	Transformadas	Retiradas	
Proyectos de Ley	1	1	—				—		—	—	—	
Proposiciones de Ley	7	5	2				—		—	—	—	
Proposiciones no de Ley	Pleno: 52	25	Aprob.: 6	Rechaz.: 22	Aprob.: 2	Rechaz.: 7	—	11	—	1		
	Pleno: 29		Comisión: 10									
	39											
Interpelaciones	20	16	3				—		1	—	—	
Mociones	4	—	Aprobadas: –		Rechazadas: 4		—		—	—	—	
			4									
Comparecencias	1009	Pleno: 116	Comisión: 511	Pleno: 25	Comisión: 101		Pleno: —	Comisión: 511	251	—	5	
Preguntas orales en Pleno	673	627		126				—		124	65	4
Preguntas orales en Comisión	699	237		181				27		122	121	11
Preguntas Escritas	702	334		243				—		68	55 calificadas como PI	2
Peticiones de Información	2.906	1.391		1.364				—		148	—	3
TOTAL	6.097	2.812		2.198				95		725	241	26

Comunicaciones del Gobierno: 4

El cuadro resumen que se expresa a continuación recoge las iniciativas parlamentarias presentadas por Autores.

Autor	Decaídas		Función de Dirección o Impulso Político		Función de Control						Total
	Proyectos de Ley	Proposiciones de Ley	Proposiciones de no Ley	Mociones	Preguntas orales en Pleno	Preguntas orales en Comisión	Preguntas Escritas	Interpelaciones	Comparecencias	Peticiones de Información	
G.P. Popular	—	—	5	—	88	114	—	—	59	1	267
G.P. Socialista	—	1	25	1	248	208	275	2	353	1.800	2.913
G.P. Izquierda Unida	—	2	19	—	185	156	125	—	189	172	848
G.P. UPyD	—	2	25	3	152	221	302	18	403	933	2.059
G.P. Socialista y G.P. de Izquierda Unida	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	2
Inic. Leg. Popular	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	2
Gobierno	1	—	—	—	—	—	—	—	5	—	6
Total	1	7	76	4	673	699	702	20	1.009	2.906	6.097

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 séptimo período de sesiones de la IX Legislatura, y que suman un total de 6097 iniciativas.

GRÁFICO PORCENTUAL DE INICIATIVAS

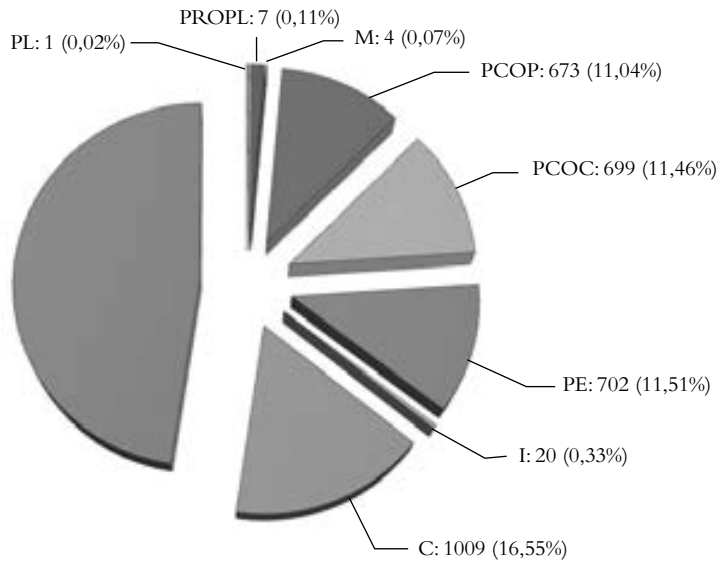
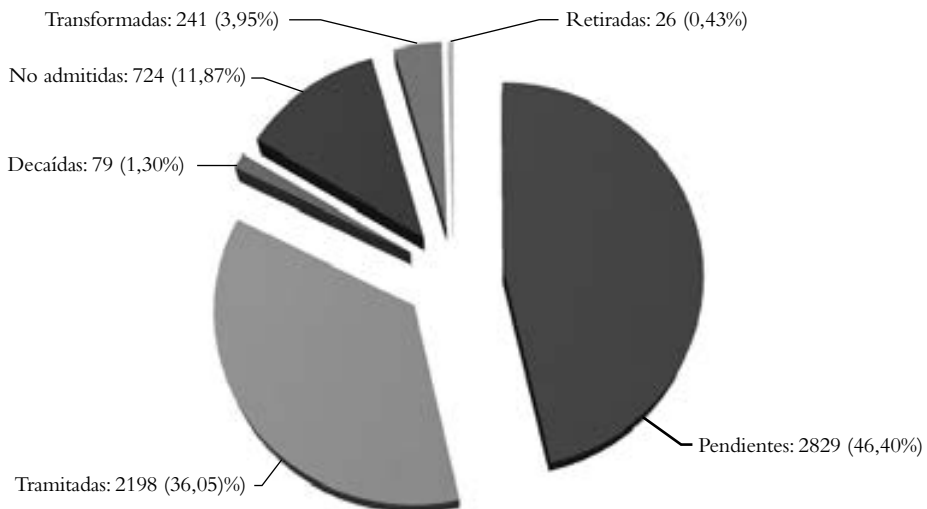


GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN



VI

RECENSIONES

Uribe Otalora, Ainhoa (dir.):
Envejecimiento activo en España:
Derechos y participación en la sociedad de los mayores
Tirant lo Blanch, 2014, 742 pp.

La obra *Envejecimiento activo en España: Derechos y participación en la sociedad de los mayores*, recientemente publicada por la editorial Tirant lo Blanch, es una referencia bibliográfica de interés y actualidad, que aborda el problema del envejecimiento en nuestro país, desde una perspectiva multidisciplinar, que combina el Derecho, la Ciencia Política, la Sociología y la Psicología. Se trata de una interesante aproximación a lo que se ha denominado por algunos *Grey Power*, desde diversas perspectivas, que no obstante permiten tener una visión de conjunto equilibrada y completa sobre una cuestión de gran relevancia social, política y económica.

El libro, dirigido y coordinado por la profesora titular en Ciencia Política de la Universidad CEU San Pablo, D.^a Ainhoa Uribe Otalora, se enmarca en la línea de investigación prioritaria de la Unión Europea, sobre «*envejecimiento activo y una vida autónoma y asistida*». En este sentido, las estimaciones de población hacen de los mayores no solo un colectivo social en aumento en términos demográficos, sino también un grupo especialmente vulnerable si no se atiende de forma adecuada su capacidad de participación en la sociedad y sus derechos como ciudadanos. Partiendo de este hecho, y del reconocimiento de la aportación de nuestros mayores a la sociedad, es esencial seguir avanzando en el conocimiento de esta realidad, desde una perspectiva que vaya más allá de una visión puramente sanitaria y/o economicista, y aborde la cuestión desde los derechos de las personas mayores, ya sean derechos de carácter económico, social o político.

En este caso, el estudio realizado en la Universidad CEU San Pablo, en colaboración con otros centros y universidades, se divide en tres bloques. El primer bloque, coordinado por los profesores titulares de la Universidad CEU San Pablo, D. Leopoldo Abad Alcalá y D.^a Ainhoa Uribe Otalora, aporta una visión amplia sobre la sociedad, a partir del análisis del concepto «enve-

★ Letrado de las Cortes Generales.

jecimiento activo», la evolución demográfica de los mayores, las características psicológicas de dicho colectivo, los proyectos europeos para procurar la incorporación de los mayores a las nuevas tecnologías, así como se investiga en torno a las claves del comportamiento político de dicho colectivo, partiendo de su interés por la política, su nivel de información y competencia en la materia. El objetivo último, es valorar el nivel de vulnerabilidad de dicho colectivo, desde un enfoque psico-social y politológico, con la finalidad de poder establecer estrategias de mejora de su situación social. En este bloque participan, además, D.^a Rocío Fernández-Ballesteros (Catedrática de Psicología de la Universidad Autónoma de Madrid), D. Manuel Martínez Sospedra (Catedrático de Derecho de la Universidad CEU Cardenal Herrera) y los profesores de la Universidad CEU San Pablo, D.^a Patricia Santos-Rodríguez y D. Armando Zerolo Durán.

Uno de los hallazgos de este primer bloque radica en el estudio de los cambios de comportamiento político de los mayores de 65 años de un tiempo a esta parte. A saber, el colectivo de mayores, desde la llegada de la democracia, se había caracterizado por tener unos patrones de comportamiento político más pasivos que la media de los españoles, con un menor interés por la política y una menor participación en las dinámicas políticas (ya sean a través del voto, la recogida de firmas, las manifestaciones, etc.). Sin embargo, la crisis económica que se vive en España parece estar modificando sus patrones de comportamiento, a luz de esta investigación.

Como se explica en el primer bloque, los españoles en su conjunto, desde los años ochenta, son favorables a la democracia, como la mejor forma de gobierno, pero la política no les resulta muy interesante, al tiempo que son, cada vez más críticos con el sistema político en general a medida que pasan los años. En el caso de los mayores de 65 años (y de los jóvenes de 18 a 21 años) parece haber unas características diferenciadas que llevarían a hablar de una subcultura política. Como destaca el profesor Martínez Sospedra, tomando los datos del CIS de 2011, *«si en el conjunto del electorado apenas llegan a un tercio los encuestados que dicen tener algún interés relevante sobre la política, en el grupo que venimos a considerar, con dificultad superan un cuarto de los encuestados, situándose siete puntos por debajo de la media, que no es grano de anís precisamente: más del setenta por ciento de los mayores tienen por la política un interés escaso o nulo(...)»*. Como se puede ver la concepción peyorativa de la política (que es el envés del cinismo político en la cultura política de súbdito, como sabemos) es ampliamente dominante entre nuestros mayores»¹. En consecuencia, los mayores tendrían un menor conocimiento e interés por la actualidad política y también se muestran críticos, aunque en menor medida con el sistema, de ahí que presentan unos patrones de autopoicionamiento ideológico más moderado que el resto de los españoles (que tiende a situarse en el centro-izquierda del espectro ideológico).

¹ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., «Actitudes y comportamiento político de la tercera edad», en URIBE OTALORA, Ainhoa (dir.), *Envejecimiento activo en España. Derechos y participación de los mayores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 242-291, p. 252.

En España la percepción predominante de la política como algo lejano, aburrido, distante y complejo, desde los años ochenta hasta hoy, se complementa con las críticas al sistema y a los políticos, que se mantienen constantes en el tiempo, lo cual llevaría a hablar del «*cinismo político*»² de los españoles o de su «*escepticismo crítico*»³. Una de las explicaciones al respecto era el efecto del franquismo y la consiguiente pasividad propia de la ciudadanía en las dictaduras, que había llevado a que nuestros mayores hubiesen vivido una resocialización política en la etapa adulta hacia los valores democráticos, presentando, en conjunto, unos patrones más moderados y pasivos que el resto de los españoles. Con todo, esta mezcla de rápida aceptación de la democracia, combinada con la pasividad política no es una característica propia y específica de España, sino que sería uno de los rasgos típicos de la «cultura cívica» que definían en su día Almond y Verba⁴, y que caracteriza a las sociedades democráticas occidentales. Sin embargo, como destaca la profesora Uribe, «*la pasividad política y la acentuada crítica hacia el sistema sobresalen en el caso español, frente a otros países de nuestro entorno*»⁵.

No obstante, lo cual, esta apatía estaría desapareciendo de forma coyuntural fruto de la crisis económica, como se muestra en el estudio, a la luz de los datos de los barómetros de 2013 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). De hecho, en los capítulos elaborados por los profesores Manuel Martínez Sospedra y Ainhoa Uribe Otalora, se pone de manifiesto un cambio notable de tendencia en el conjunto de los españoles, pero de manera muy especial en el caso de los mayores de 65 años. Según el estudio, «*la crisis económica parece estar modificando el interés por la actualidad y la información política, en todas las cohortes de edad, lo que está generando un mayor nivel de autonomía personal en el ámbito de las discusiones políticas, por ejemplo*». Este fenómeno, a la larga, «*podría suponer un mayor nivel de implicación en actividades políticas y una mayor participación directa o indirecta en el sistema político, lo cual sería un factor positivo en el marco del envejecimiento activo*»⁶, tema que aquí nos ocupa.

Más aún, como nos recuerda la profesora Patricia Santos, los cálculos demográficos para España revelan que este *grey power* será fundamental, no solo en términos políticos, sino también sociales, económicos o culturales. A saber, «*en España, la esperanza de vida en 2011 para los varones estaría en una media de 76 años, y de 84 años para las mujeres. En 2051 la previsión al alza se sitúa en una media de 86 años para los varones y 90 años para las mujeres. En cualquier caso, estaríamos ante una estructura demográfica cada vez más envejecida acom-*

² MORAN, M.^a L. y BENEDICTO, J., *La cultura política de los españoles. Un ensayo de reinterpretación*, 1995, 24.

³ MONTERO, J. R. y TORCAL, M., «La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio», *Sistema* 99, noviembre, 1990, pp. 39-74.

⁴ ALMOND, G. y VERBA, S., *The civic culture, political attitudes and democracy in five nations. An analytic study*, Little Brown, Boston, 1965, p. 15.

⁵ URIBE OTALORA, A. «Democracia y envejecimiento activo en España: La cultura política de los mayores como estudio de caso. Comportamiento y participación política», en URIBE OTALORA, Ainhoa (dir.), *op. cit.*, 2014, pp. 161-238, p. 238.

⁶ *Ibidem*, p. 238.

pañada por un continuo crecimiento de defunciones. Así, en los próximos 40 años morirán en España unos 17,9 millones de personas, un 34% más que en los últimos 40. De hecho, estos resultados nos ofrecen una perspectiva de crecimiento natural negativo desde 2018, lo cual aceleraría el receso poblacional»⁷. A la vista de ello, la obra aborda otras muchas cuestiones de interés para los mayores, en la segunda y tercera parte del libro respectivamente.

El segundo bloque, coordinado por el profesor titular en Derecho laboral, D. Juan Pablo Maldonado Montoya, se adentra en el estudio de los derechos socioeconómicos relacionados con las cuestiones laborales. No en vano, el trabajo es una de las primeras, si no la más importante, vías de integración social. Del mismo modo, el sistema de seguridad social responde al propósito de mantener dicha integración cuando aquél falta. Ambos extremos, trabajo y seguridad social afectan de manera singular a los mayores; muy especialmente a los mayores de 65 años. Pero asistimos a una curiosa singularidad. Si lo normal entre la población con menos de 65 años (exclusión hecha de los menores de edad) lo habitual es trabajar y lo excepcional es ser perceptor de prestaciones de seguridad social (prestaciones por desempleo, incapacidad temporal, invalidez); lo habitual es percibir prestaciones de seguridad social (prestaciones por jubilación; tal vez, otras, comunes al resto de la población, pero que estadísticamente afectan a los mayores, como ocurre con la prestaciones por supervivencia, es decir, la pensión de viudedad) y lo excepcional trabajar.

Por ello, el estudio de referencia del segundo bloque, que centra el asunto nuclear de esta parte, es el sistema español de relaciones laborales. Y lo hace con una visión de conjunto, analizando: la jubilación y políticas de empleo, la protección de los trabajadores mayores frente a la discriminación, las distintas acciones en favor del empleo de los trabajadores de mayor edad, la libertad sindical del trabajador jubilado, así como la prevención de los riesgos laborales de los trabajadores con más años. La aproximación a todas estas materias se hace además en clave histórica, con especial atención a los momentos de inflexión en la ordenación jurídica de aquéllas. Todo ello permite al profesor D. Alfredo Montoya Melgar (Catedrático Emérito de Derecho del trabajo y la Seguridad Social de la Universidad CEU San Pablo) mostrar no solo los puntos de conexión que en el tratamiento de la vejez encontramos en las distintas parcelas del Derecho español de trabajo, sino también los problemas y soluciones que se atisban en el horizonte.

En este caso, el profesor Montoya nos recuerda la existencia de una clara tendencia de nuestro Ordenamiento vigente *«a favor de la jubilación concebida como un derecho individual del trabajador y no como un deber, viniera éste impuesto por el Gobierno (legitimado al efecto por la ley) o por la negociación colectiva (con la misma legitimación). Por añadidura, cada vez más se propugna el paso desde la vida laboral a la jubilación no de un modo brusco y radical, por el hecho automático de cum-*

⁷ Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012), pp. 4 y 7; POPULATION DIVISION, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, UN. (2001). Pp. 420-421, tal como se recogen los datos en SANTOS-RODRÍGUEZ, P., «Las claves del envejecimiento activo», en URIBE OTALORA, Ainhoa (dir.), *op. cit.*, 2014, pp. 27-56, p. 43.

plir una determinada edad, sino de un modo paulatino. A ello obedece la idea, promovida actualmente por la “Estrategia Europea de Empleo” y acogida en numerosas normas internas, de la “jubilación gradual y progresiva” o “jubilación flexible”, unida al concepto de “envejecimiento activo”, empleado también ampliamente en el seno de la Unión Europea. Los efectos positivos de la prolongación de la edad laboral parecen evidentes: un importante capital de experiencia se sigue aprovechando en beneficio tanto de los propios trabajadores mayores como del sistema social y productivo en su conjunto; y adicionalmente, esos trabajadores no necesitan percibir (en todo o en parte, según su situación de empleo) pensiones de jubilación. Esa idea de jubilación progresiva se viene instrumentando —especialmente desde las reformas de 2001 y 2002— a través de unos llamados “mecanismos de transición”, sobre todo a través de la jubilación parcial combinada con el trabajo a tiempo parcial y con el contrato de relevo⁸. Esta tendencia se acentúa en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, y se desarrolla aún más a través del RDL 5/2013, de 15 de marzo, que establece medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. Por ello, el profesor Montoya señala que «frente a las políticas de “reparto de trabajo” a través de la anticipación de la jubilación, hoy domina la convicción de que es mejor solución, para el individuo y también para el fomento del empleo y el saneamiento del sistema de protección social, la opción contraria; a saber, el fomento de la prolongación de la vida activa y el establecimiento de una regulación “flexible” de la jubilación que anteponga la voluntariedad a la automaticidad del retiro y permita la posibilidad de optar entre jubilación completa o parcial»⁹. Partiendo de esta idea, el profesor analiza cuestiones muy diversas como: la protección de los trabajadores mayores frente a la discriminación; las acciones a favor del empleo de los trabajadores mayores; la libertad sindical del trabajador jubilado; o la prevención de los riesgos laborales en el caso de los trabajadores mayores.

En este bloque han participado también los profesores de la Universidad CEU San Pablo, D.^a Rocío Martín Jiménez, quien analiza la prestación de jubilación y sus cambios legislativos; D. Pablo Gallego Rodríguez, que estudia, desde una perspectiva constitucional, el derecho al trabajo y el derecho a la jubilación; y D.^a Manuela Abeleira Colao, que plantea la cuestión de la jubilación forzosa y la negociación colectiva.

Igualmente, en la obra se trata la posibilidad de coexistencia de jubilación y trabajo de los mayores. De ello se han ocupado D. Francisco Javier Fernández Orrico (prof. titular de la Universidad Miguel Hernández), que analiza la jubilación parcial, y D. Rodrigo Martín Jiménez (abogado y prof. titular de la Universidad Rey Juan Carlos), que se centra en el grado de compatibilidad entre la prestación de jubilación y el trabajo, ya sea por cuenta propia o ajena. Ambas aportaciones —también complementarias entre sí— nos ofrecen, además de un concienzudo análisis académico, importantes consideraciones de orden práctico.

⁸ MONTAYA MELGAR, A., «La vejez ante el derecho del trabajo», URIBE OTALORA, Ainhoa (dir.), op. cit., 2014, pp. 299-320, p. 310.

⁹ Ibidem, pp. 311 y ss.

Cambiando de tercio, la profesora titular del Derecho del trabajo de la UNED, D.^a Belén Alonso-Olea, analiza cómo la vejez está protegida en los distintos sistemas de protección social, esto es, por el Sistema de la Seguridad Social, por el Sistema Nacional de Salud y por el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Su estudio concreta las prestaciones que cada uno de estos tres sistemas concede: económicas, sanitarias y servicios sociales (cuando el beneficiario cumpla los requisitos exigidos por el ordenamiento para causar el derecho a las mismas).

Cierra el bloque un estudio sobre la reforma de la pensión de viudedad, sumamente interesante, elaborado por el coordinador de la investigación en materia laboral, D. Juan Pablo Maldonado Montoya. Se analiza el proceso de transformación de la protección de la viudedad, que hay que poner en relación con la nueva realidad de la sociedad española. Se muestra también cómo la significación inicial de la pensión de viudedad ha quedado desvirtuada. Así, para el autor, razones financieras, de sostenibilidad de nuestro Sistema de Seguridad Social, hacen conveniente retomar algunos elementos propios de la «asistencialidad», sin perder el carácter contributivo de las prestaciones de viudedad. Desde la perspectiva del envejecimiento activo, la cuestión afecta fundamentalmente a las mujeres de mayor edad. No solo hay muchas más viudas que viudos; ocurre también que las mujeres más jóvenes han accedido a la vida profesional en un porcentaje muy superior al que lo hicieron sus madres y abuelas. Temas todos ellos, de sumo interés y actualidad.

Por último, el tercer bloque se refiere al estudio de los derechos civiles de los mayores, y ha sido realizado bajo la coordinación de la profesora agregada de Derecho civil de la Universidad CEU San Pablo, D.^a Begoña Fernández González. El derecho a la personalidad jurídica del ser humano lleva implícito el reconocimiento del derecho a la capacidad jurídica de la persona, por lo que toda restricción o limitación de su capacidad de obrar afecta a la dignidad de la persona y a los derechos inviolables que le son inherentes, así como al libre desarrollo de la personalidad. De hecho, ser reconocidos, valorados y tenidos en cuenta como personas capaces de pronunciarse, decidir y participar en la sociedad, como aportantes y beneficiarias del desarrollo, es, a todas luces, un derecho fundamental relacionado con la calidad de vida. Por otra parte, existen factores estrictamente sociales que influyen sobremedida en el envejecimiento y su percepción: la independencia de los hijos, la jubilación, pérdida del cónyuge, cambios de domicilio, soledad y aislamiento son realidades que influyen de forma importante en el envejecimiento y, en ocasiones, de forma más enérgica incluso que los factores biológicos o psicológicos. Estas cuestiones han sido analizadas por la coordinadora D.^a Begoña Fernández González, junto con D. Jesús Gavilán López, D. Xavier O'Callaghan Muñoz; y los profesores de la Universidad CEU San Pablo, D. Alberto Calvo Meijide, D.^a María Ángeles Fernández González-Reguerual y D.^a Silvia Bueno Núñez.

Como muestra del excelente trabajo del área de Derecho civil, se puede citar el capítulo de Xabier O'Callaghan, titulado «Ejercicio de los derechos civiles de los mayores». En él, se exponen conceptos básicos que el Derecho

civil considera fundamentales para la persona como sujeto de derechos, como: la capacidad jurídica (que es la aptitud para ser titular de derechos y deberes; o lo que es lo mismo, idoneidad para ser sujeto de relaciones jurídicas); la capacidad de obrar (esto es, la aptitud para el ejercicio de los derechos y deberes de que es titular el sujeto); la incapacitación (o privación total o parcial de la capacidad de obrar, por sentencia y por las causas fijadas por la ley). La idea esencial del trabajo es, pues, que el «mayor» tiene capacidad de obrar, por ser mayor de edad y la capacidad la puede perder total o parcialmente, al igual que toda persona, si una sentencia se la priva total o parcialmente por causas extrínsecas. La ley lo contempla: causas jurídicas, que dan lugar a la incapacitación y causas físicas, a la discapacidad. Por ello, en la segunda parte del capítulo, se hace un repaso de aquellas alternativas que se ofrecen a ciertas personas, como garantías y medidas de protección, por razón de cierta discapacidad, o por el solo motivo del ejercicio individual de sus derechos.

Todas estas cuestiones son retomadas por los colaboradores del bloque del área civil, partiendo de la necesaria afirmación de la dignidad del hombre. Esta dignidad de la persona, como nos recuerda el profesor Alberto Calvo, es *«previa a toda organización social, es connatural al hombre y, por ello, se adquiere desde el momento en que se comienza la vida del ser humano, esto es, desde el momento de la concepción, hasta el momento de la muerte natural, sin que tal dignidad pueda quedar afectada ni mermada por la situación concreta en que la persona se encuentre ni por una enfermedad, psíquica o física, ni por la edad. Por ello, conforme dice el art. 10 C.E., es el fundamento de nuestro orden jurídico y de la paz social, junto con los derechos inviolables que le son inherentes»*¹⁰. A la vista de ello, nuestro ordenamiento jurídico articula los derechos oportunos para velar por nuestros mayores, como se analiza en la obra, aportando observaciones interesantes y novedosas para mejorar y/o proteger aún más a los mayores, en virtud de su vulnerabilidad.

En definitiva, se trata de una obra esencial para entender mejor las tendencias sociales de nuestro país en la actualidad, de una forma seria y siguiendo los parámetros fijados por los métodos de investigación social, que tiene como punto más interesante las distintas perspectivas con las cuales se aborda la temática, aplicando enfoques multidisciplinarios.

¹⁰ CALVO MEJIDE, A., «La protección de la capacidad civil de los mayores de sesenta y cinco años», en URIBE OTALORA, Ainhoa (dir.), *op. cit.*, 2014, pp. 591-605, p. 593.

López Facal, Javier:
Breve historia cultural de los nacionalismos europeos
Los Libros de la Catarata, Madrid, 2013, 224 pp.

I

El nacionalismo es, quizá, la única de las grandes ideologías políticas que, en el tránsito del siglo XX al XXI, no ha sucumbido a la convulsión revolucionaria de la posmodernidad. Un fenómeno que no deja de resultar paradójico, dada la naturaleza globalizadora y globalizante de la posmodernidad, frente al hermético tradicionalismo del nacionalismo, lo que acrecienta el interés por una filosofía política que, lejos de sucumbir a la globalización, se fortalece en ella.

Su baluarte conceptual se encuentra definido por dos vectores, tradición e identidad, que le han permitido sobrevivir y prosperar como ideología mientras el fascismo y el comunismo, como sistemas totalitarios, y el capitalismo, como modelo económico, iban sucumbiendo a lo largo del siglo XX, demostrando un atractivo político-intelectual que no sucumbe a la evolución social.

Denostado y mitificado, no necesariamente a partes iguales, el nacionalismo encuentra abundantes partidarios y detractores entre quienes lo conciben como sinónimo de progreso y libertad, frente a quienes lo entienden como una nueva forma de totalitarismo que fracciona Estados en base a un etéreo concepto étnico construido bajo un concepto aún más etéreo de nación histórica.

Así pues, ¿Qué es el nacionalismo? ¿Cuál es su origen? Estas y otras preguntas son respondidas en el libro *Breve historia cultural de los nacionalismos europeos*. El autor, Javier López Facal, Doctor en Filología Griega y profesor de investigación del CSIC, es un conocido divulgador que, desde el rigor, y una cáustica dosis de humor, en ocasiones irreverente, desbroza la mitología del nacionalismo desde sus orígenes, desde sus fundamentos, ahondando en su génesis, explicando así su no tan compleja y ancestral naturaleza. Todo ello,

★ Doctor Europeo en Derecho.

desde el uso prolijo de una completa bibliografía que clarifica y amplía los temas expuestos, contribuyendo así a profundizar en el conocimiento de un tema tan controvertido como apasionante.

II

El autor comienza recordando la etimología del término «nacionalismo», atribuido al filósofo alemán Herder, en el siglo XIX, aunque sus primeros referentes serían, en el siglo XVIII, las Revoluciones Norteamericana y Francesa. Revoluciones que, posteriormente, y en el ocaso de los imperios europeos, se extenderían por todo el orbe, especialmente en África e Hispanoamérica, fructificando gracias al soporte ideológico e identitario del nacionalismo.

López Facal se centra en Europa, epicentro de la filosofía histórica del nacionalismo, y molde de su identidad común, comenzando por Escocia, a quien otorga la *primogenitura de la invención de la nación*, en palabras del autor, desmontando, uno por uno, todos y cada de los mitos sobre los que se ha construido la argamasa diferencial del pueblo escocés.

Así, en primer lugar, el autor recuerda que la creación de Gran Bretaña, en 1707, tras la unión de los reinos de Escocia e Inglaterra no fue fruto de la imposición inglesa o de la derrota en la guerra, sino fruto de algo más crematístico y menos espiritual o heroico: la bancarrota de Escocia. Una bancarrota que tiene su origen en el fracasado periplo colonial escocés en el istmo de Panamá, la expedición del *Darien Scheme*, que hundió la economía escocesa, lo que propició un acercamiento del país a Inglaterra, su *Old enemy*, para garantizar, mediante el pacto, la supervivencia del viejo reino gaélico.

Solo entonces, ante el sentimiento de pérdida de independencia, «*en las décadas siguientes comenzaron a crearse en Escocia una serie de hechos diferenciales para reforzar su scottishness frente a sus vecinos del sur*». Surgió así el *kilt*, la falda escocesa, que no nació ni en época romana ni en Escocia, sino en 1727 en Inglaterra, aunque el mayor éxito del nacionalismo escocés y su mayor contribución a los nacionalismos europeos fue sin duda, para el autor, «*el celtismo osiánico y el medievalismo evocado o suspirado*». Es decir, la construcción de una épica mitológica celta por parte de un autor, James Mcpherson, que no solo recogió la tradición oral existente, sino que se inventó, a partir de ésta, una nueva, que triunfó en Europa y se extendió por un gran número de países europeos.

Tras Escocia, es Alemania, la Alemania de Herder, Goethe y Fichte, quien contribuirá a perfilar y potenciar la ideología nacionalista en un pueblo que, pese a ser una nación cultural, desde un punto de vista político estaba fraccionada en una miríada de reinos, principados, grandes ducados, ducados y ciudades libres. Alemania, tierra de conquista, buscó en la época romana, en la *Germania* de Tácito, sus orígenes políticos como nación, germinando en el siglo XIX fruto del impulso de filósofos como Fichte y sus *Discursos a la Nación Alemana* y, en el ámbito cultural, Wagner. Un nacionalismo, en definitiva, cuyas resonancias épicas, que se fortalecieron con la derrota de Napoleón III

y la constitución del I Imperio Alemán en 1871, desembocarían en la Primera y Segunda Guerra Mundiales, para desaparecer después, en gran medida, entre los escombros del III Reich.

Otros nacionalismos, como el inglés, el francés, el italiano, el griego, el belga, el rumano o el búlgaro, son también analizados por el autor en sus orígenes y fundamentación, destacando el carácter burgués del británico y el francés como resultado de la Revolución, no siendo fenómenos «victimistas», al común uso de los nacionalismos.

El italiano, por su parte, tiene mucho más en común con el alemán, resultado de un proceso tardío de unificación de múltiples realidades estatales pre-existentes, y a menudo cambiantes, en las que el predominio de otros países sobre el *bel paese*, particularmente tras la ocupación napoleónica, acrecentó el sentimiento «nacional» y en el que, al igual que en Alemania, ocupó un lugar central la cultura, entre las que destacó Verdi. Como resalta el autor, explicando el *Risorgimento*, «*La Italia de la época de Verdi se estaba construyendo ex novo, de acuerdo con los vientos que soplaban por aquellos tiempos y no reconstruyendo, ni risorgendo, porque a lo largo de la historia no había existido nunca un ente político que englobase a las gentes que habitaban la península que se extiende al sur de los Alpes y a algunas de sus islas vecinas*». En la práctica, como es conocido y resalta el autor, «*en realidad se trató de una conquista, por la fuerza de las armas, que una monarquía reaccionaria, la piamontesa, no mucho más esclarecida que los otros reinos de la península, hizo a expensas de estos*».

Con respecto a los nacionalismos griego, rumano y búlgaro, destaca en primer lugar la mitificación de la lucha griega, gracias, entre otros, a Lord Byron, y de amplia resonancia europea, que pretendió enlazar la Grecia helénica con la del XIX, a través de la lucha de sus «patriotas», contra el enemigo de la libertad otomano. Rumanía, por otro lado, destaca como «invención», «*a partir también del derrumbe del Imperio otomano y del mito de los antiguos dacios*», mientras que Bulgaria tiene un origen similar como nación al de Grecia, aunque en este caso su argamasa fue el papel desempeñado por la iglesia ortodoxa búlgara.

Bélgica e Islandia concluyen el somero repaso del autor por el origen de las naciones y los nacionalismos europeos. El caso belga es una construcción política efectuada en el Congreso de Londres de 1831, muy artificiosa, como se percibe con claridad en los no tan artificiosos problemas políticos entre las comunidades flamenca y valona, que provienen del XIX, y que no solo traen causa, entre otras razones, de la opresión de la comunidad valona sobre la flamenca tiempo atrás, sino, más bien, de la construcción artificial de un Estado con escasos elementos comunes, ni siquiera históricos, entre sus comunidades. El caso islandés, por último, es destacado por el autor como «*una especie de modelo de laboratorio del Estado-nación perfecto: homogéneo racial y lingüísticamente, prácticamente sin un solo maketo, igualitario, con ancestrales tradiciones y, encima, rodeado de un mar*».

Merece la pena resaltar, pese a no constituir, en puridad, el caso de un nacionalismo al uso, el del Estado de Israel como un ejemplo, también, de creación artificial de un Estado. Para el autor, el sionismo y, sobre todo, la diás-

pora y su consecuencia inversa, la *aliyá* o retorno a Israel, se gestó «a finales del siglo XIX en el entorno cultural alemán y alimentado de todos los mitos del nacionalismo alemán, inventó una nación y creó la necesidad de “regresar” al solar supuestamente patrio».

Después de este análisis, el autor se adentra en España, estudiando el nacionalismo español desde sus orígenes, resaltando la mitificación religiosa en su configuración, especialmente durante la Reconquista, para concluir en la Guerra de la Independencia, que no fue sino, para el autor, una revolución, pero que «sería reinterpretada como un episodio más de la secular lucha de los “españoles” contra el invasor, sea este romano o musulmán, y sería elevada a la categoría de mito sagrado de aquel Estado en formación: convertir el Dos de Mayo en fiesta nacional era, pues, obligado. El nacionalismo español, como todos los demás, se ha basado en el mito de una España eterna cuyos belicosos habitantes habrían defendido heroicamente su independencia siglo tras siglo».

El nacionalismo catalán, por su parte, tiene un padre putativo llamado Rafael Casanova quien, todos los 11 de septiembre, es objeto de recordatorio y conmemoración, por su papel en el sitio de Barcelona en 1714 por las tropas borbónicas. Sin embargo, y como recuerda el autor, «Casanova creía y confesaba luchar per la llibertat de tota Espanya».

El vasco, por su parte, tiene otro aún más conocido, Sabino Arana, pese a que en su historia no hay nada de mítico, y sí mucho de construcción intelectual, nacida de varios factores, entre los que destaca el resentimiento tras las derrotas carlistas en la segunda mitad del siglo XIX, y un muy marcado racismo. En cualquier caso, a él cabe atribuir, como recuerda el autor, «la *ikurriña*, el nombre de Euzkadi, el PNV y casi todos los mitos fundacionales».

Por último, el nacionalismo gallego, de marcado carácter cultural, como explica el autor, cobra carta de naturaleza con Manuel Murguía y Rosalía de Castro, destacando en su fortalecimiento la emigración gallega.

En conclusión, los nacionalismos catalán, vasco y gallego presentan tres esferas distintas del nacionalismo, compartiendo pocos elementos en común, ya que en el primero predominan los aspectos económicos, en el segundo los étnicos o raciales y en el tercero los factores culturales.

A continuación, López Facal se adentra en la complejidad de la construcción de la idiosincrasia de los países, situando en el centro de este fenómeno a las clases populares, particularmente a los campesinos, quienes atesoraban «lo más auténticamente genuino de la nación», en palabras del autor. Tras ello, se esconde, «un rechazo no siempre explícito al maquinismo, a la industrialización, a la emigración campesina del campo a las ciudades, a las chimeneas y galpones que ensucian y afean el paisaje, es decir, un rechazo a la modernidad industrial».

Elementos tan típicos de España, como los trajes de flamenca en Andalucía, son desmontados, —como el caso escocés con el *kilt*—, recordando su origen no tan remoto. Los trajes de flamenca, por ejemplo, «empezaron a ser llevados por payas sevillanas muy a finales del siglo XIX y son ya de rigor para asistir a la Feria de Sevilla solo desde 1929, año en el que se celebraron la Exposición Universal de Barcelona y la Iberoamericana de Sevilla, al amparo de las cuales se crearon o reforzaron no pocas tradiciones que hoy son tenidas por inmemoriales».

La poesía y el teatro también ocuparon un lugar esencial en la construcción identitaria de las naciones y los Estados. El teatro, por ejemplo, ocupó un lugar central, ya que hizo populares obras de hondo calado político, como las de Schiller y Wagner.

En todo este proceso de forja nacional de Estados, ocuparon un lugar capital los historiadores, historiadores nacionalistas, que *«presentaban como sinónimos “lo antiguo” y “lo nacional” y un inmenso afán los empujaba a construir su relato a base de resaltar incidentes más o menos verdaderos, pero escasamente relevantes en su tiempo; a omitir hechos incómodos o que casaban mal con el nacionalismo arrollador y, en muchas ocasiones, a inventar de la nada detalles “históricos” no documentados, pero tampoco fácilmente refutables»*, en palabras de López Facal.

En España, destacó Modesto Lafuente, aunque su «castellanocentrismo» chocó con algunas regiones, como la catalana, que empezaron a construir relatos alternativos de la Historia de España, propiciando el surgimiento de sus «historias nacionales».

En todo este proceso ocuparon también un lugar central, como ahora, las llamadas «lenguas nacionales», en un fenómeno común a todas las naciones europeas, *«con el fin de dar carácter nacional a la lengua más extendida entre varias existentes, o a la hablada por la clase alta en la capital y sus alrededores»*.

Destacaron en este proceso de «construcción lingüística» Francia, que laminó el francés rural imponiendo el *parisino* de forma pareja al triunfo de la Revolución, y que se consolidó en gran medida con la imposición del centralismo napoleónico. Italia, por su parte, no pudo comenzarlo hasta la segunda mitad del siglo XIX, tras la unificación, estableciendo el dialecto toscano como lengua *nacional*, aunque en gran medida, aún hoy, sea la lengua común en amplios territorios el dialecto local o regional, sin perjuicio del conocimiento del italiano *toscano*.

En España, según el autor, *«El proceso de normalización del castellano y su conversión en español fueron comparativamente precoces y se basaron tanto en la auctoritas de sus grandes escritores y gramáticos como en la potestas que le confería ser la lengua que se hablaba en la corte del reino más poblado y poderoso de la península ibérica»*, cuyo ejemplo más preclaro sería, por ejemplo, la publicación de la primera edición de la gramática de la lengua por Antonio de Nebrija a finales del siglo XV. Un fenómeno, sin embargo, solo repicado con las lenguas catalana y vasca a partir del siglo XX. En cualquier caso, y como concluye López Facal, *«los nacionalistas parecen no comprender ni aceptar que nación, Estado y lengua no tienen por qué coincidir necesariamente; es más, casi nunca ocurre esa especie de conjunción trinitaria»*.

Por último, el autor desentraña la pretendida simbología «ancestral» de los nacionalismos, demostrando, de nuevo, su origen no tan atávico. Las banderas, símbolos por antonomasia de las naciones, reales o pretendidas, no poseen en el mejor de los casos una antigüedad superior a finales del siglo XVIII y *«proceden en última instancia de los estandartes militares y se utilizaban para distinguir en los campos de batalla a los “nuestros” de los “otros”. Teniendo en cuenta que durante siglos las guerras enfrentaban a clanes, feudos o reinos, de carácter más bien dinástico o tribal, las banderas no podían tener un carácter “nacional” en el sentido del Estado-nación moderno, porque ese artefacto político no existía todavía»*.

III

Sostenía Orwell, uno de los más grandes críticos de todos los totalitarismos, que «*el nacionalismo es hambre de poder atemperada por el auto engaño*». Tras la lectura del libro, resulta difícil extraer una conclusión que no sea ésta, dada la claridad con la que el nacionalismo, como ideología y como cosmovisión histórico-política, es desmitificado por su autor, quien sitúa sus orígenes en el Romanticismo del siglo XIX, y no en épocas pretéritas.

Lo cierto es que la ceremonia de la confusión ha contribuido a potenciar, —esencialmente desde los partidarios del nacionalismo como ideología, como sustrato de Estados reales o ensoñaciones imaginarias—, una imagen desdibujada de su historia y, consecuentemente, de la historia de muchos de los países en los que se incardina.

Las viejas naciones europeas, en ese sentido, tienen una historia mucho más compleja y rica que la aparente y roma imagen de simplicidad y pretendida homogeneidad que le pretenden atribuir los «padres» de las respectivas naciones, quienes intentan definir la nación desde los postulados hegelianos del «*yo frente a los otros*», otorgando el carácter de ciudadano de una nación según criterios subjetivos y arbitrarios de carácter étnico, lingüístico o cultural.

La conclusión, como expone el propio autor, es clara: «*La nación ha desplazado a los odios tribales, a los intereses económicos, a las ambiciones territoriales, a epidemias y pandemias, a las ideas políticas salvadoras o revolucionarias, incluso al mismo Dios, en el ranking de los inventos más mortíferos de cuantos ha creado el Homo sapiens sapiens*».

En definitiva, un libro extraordinario que, con claridad pedagógica y sin descuidar el rigor, abordado con mucho humor, desentraña todas y cada una de las vertientes en las que el nacionalismo, como fenómeno político, histórico y filosófico, adquiere carta de naturaleza.

García-Manzano Jiménez de Andrade, Pablo:
Los reglamentos de las Administraciones independientes
Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2013

Estamos ante una obra prologada por Santamaría Pastor, lo que ya de por sí es elocuente. El mismo prólogo merece la pena ser leído pues nos da una visión rápida y concisa de la situación actual de las Administraciones independientes todo ello escrito con la habitual claridad expositiva que caracteriza a su autor.

Dejando de lado el prólogo y adentrándonos en la obra, conviene resaltar que tiene su origen en la tesis doctoral del autor. Cada capítulo se acompaña de su bibliografía y al final del libro se incluye otra bibliografía general y un útil índice analítico. Todo ello es muestra tanto del amplio esfuerzo de profundización que se ha hecho en la elaboración de este trabajo como de la vertiente práctica que el autor parece querer dar al mismo.

El libro, extenso, se estructura en tres partes compensadas:

I

En la primera de ellas el autor analiza las normas reglamentarias y las Administraciones independientes.

Realiza primero una breve síntesis histórica de la evolución de las normas reglamentarias para abordar a continuación la situación actual de las mismas. El punto de partida recuerda que ha sido su aparición fáctica para después ser reconocidas en los textos constitucionales, hechos a los que, con matices, no han sido ajenas las Administraciones independientes. Continúa este primer capítulo estudiando la racionalización doctrinal realizada sobre las relaciones ley-reglamento y finaliza resumiendo las características de la potestad reglamentaria en el vigente marco constitucional, llamando la atención sobre el

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

fenómeno de la hiperinflación reglamentaria a la que no son ajenas las Administraciones independientes.

En el capítulo 2 el autor realiza un amplio e interesante estudio de la regulación y poder normativo de las agencias administrativas independientes en los EEUU. Comienza con la exposición de la situación desde los orígenes del país en el siglo XVIII y llega hasta nuestros días a través de diferentes etapas. Escribe el autor que *«la aparición de un poder normativo diferente al de la Ley discurre en los Estados Unidos por dos cauces que resultan inseparables: la admisión de ciertas quiebras en el estricto principio de separación de poderes y de la atribución del legislativo al Congreso (...); y al mismo tiempo, la necesidad de concebir un poder de «regulación» flexible, decisivo para el desarrollo y consolidación de diversos sectores económicos»*.

Finaliza la primera parte con un capítulo 3 dedicado a la exposición de las razones constitucionales de las Administraciones independientes. Comienza el autor con unas referencias a estas Administraciones en el derecho comparado (EEUU, Francia, Reino Unido, Alemania), si bien tiene el acierto de no adentrarse en su estudio concreto sino en ver lo que estas administraciones aportan al tema objeto del libro. La última parte del capítulo se dedica a la situación en España. García-Manzano coincide con el inicial planteamiento de Sala Arquer según el cual *«las Administraciones independientes españolas siguen respondiendo al doble y fundamental impulso de cumplir con la tarea cada vez más compleja de la regulación económica, y servir al mismo tiempo —y en algunos casos, de forma predominante (AEPD)— para proteger ciertos derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos»*. En opinión del autor, además, *«el acento debe ponerse no tanto en la calidad y adecuación de este servicio (exigible conforme a los citados principios), como en la intensidad del control que resulta exigible a estas entidades en su actuación y en una cierta recuperación de la idea de participación ciudadana»*.

Resume el autor los que considera que son los rasgos generales de la Administración institucional española, haciendo especial hincapié en la regulación contenida en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, los diversos controles que ejercen los diferentes poderes del Estado sobre estos entes y, finalmente, llama la atención sobre la proliferación de las Administraciones independientes en el nivel autonómico del Estado. Asimismo, es interesante el estudio que efectúa García-Manzano sobre los reguladores en su condición de agentes ejecutores directos del derecho de la Unión Europea en algunos sectores sometidos a supervisión.

II

La segunda parte del libro se titula «Los reglamentos de las Administración independientes en España: sector financiero, reguladores y autoridades de protección». Dedicó el autor los seis capítulos que la integran al estudio de la potestad normativa del Banco de España, la Comisión Nacional del Mer-

cado de Valores, los sectores energéticos y de telecomunicaciones (hoy englobados en la Comisión Nacional de Mercados y Competencia), el Consejo de Seguridad Nuclear y la Agencia Española de Protección de Datos. Para todos ellos sigue una estructura similar: exposición de la evolución histórica, mayor o menor, de cada una de las Administraciones y posterior análisis de su potestad normativa.

En el caso concreto del Banco de España, la que más historia tiene de todas las Administraciones independientes analizadas, se remonta el autor a su creación en 1782 y procede a estudiar cómo se pasó de las circulares aplicativas al reconocimiento de potestad reglamentaria externa, analizando con detalle la STC 135/1982, de 5 de octubre. A continuación se estudian las diferentes tesis justificativas de la potestad reglamentaria del Banco de España y la reforma de la supervisión financiera en lo que atañe a la regulación bancaria. El capítulo finaliza con el análisis de los aspectos sustantivos de las disposiciones dictadas por el Banco de España. Se estudia primero el régimen dual de la potestad normativa, para luego centrarse en las circulares y sus diferentes tipos.

La segunda Administración Independiente que se analiza es la Comisión Nacional del Mercado de Valores. De nuevo se hace una introducción histórica, acudiendo a los precedentes remotos de la intervención pública en los mercados de valores hasta llega a la actual normativa (Ley 24/1988, de 28 de julio, reguladora del Mercado de Valores, que reconoce potestad normativa a la CNMV) para referirse finalmente a las posteriores reformas y la armonización a escala europea de los mercados de instrumentos financieros. La segunda parte del capítulo es una clara exposición de las circulares de la CNMV a lo que se añade para finalizar la referencia a la trasposición del derecho comunitario y otras normas internacionales.

En los siguientes dos capítulos se estudian las normas del regulador en los sectores energético y de telecomunicaciones, hoy integrados ambos en la CNMC, pero que hasta hace poco tenían Administraciones independientes cada uno de ellos. La estructura de los capítulos vuelve a ser la misma, si bien en este caso, al tratarse de sectores regulados, se trata la evolución de las formas jurídicas que han afectado a cada uno de ellos hasta la integración de la Comisión Nacional de Energía y la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones respectivamente en la CNMC. El mantenimiento de la separación en dos capítulos sigue estando, no obstante, justificado habida cuenta de las diferencias que presentan ambos sectores. Concluyen con el estudio de los aspectos sustantivos de las circulares de la CNE y de la CNMT.

Al Consejo de Seguridad Nuclear se dedica el capítulo VIII del libro. En primer lugar se analiza cuál es el sentido de su existencia, así como la evolución que ha sufrido esta institución a lo largo del tiempo. A continuación se estudian los aspectos orgánicos y funcionales de este ente y finaliza con el análisis de la potestad reglamentaria del CSN a través de las instrucciones que dicta, pero sin olvidar otros instrumentos sin naturaleza normativa, como son las que la Ley 33/2007 denomina circulares y guías, que son documentos de carácter informativo y de carácter recomendatorio, respectivamente.

El último capítulo de esta segunda parte es el que se dedica a la Agencia Española de Protección de Datos. Comienza analizando el sentido de su independencia, así como su marco normativo, con especial insistencia en el derecho de la Unión Europea y el reforzamiento que se realiza de la independencia de las autoridades de protección. Ya dentro del análisis de la potestad reglamentaria de la AEPD, se diferencian las instrucciones de la misma dictadas al amparo del artículo 37.1.c) y m) de la LOPD de otras resoluciones de la AEPD que no pretenden tener carácter de disposición general. Asimismo se estudian las diferentes opiniones que la doctrina ha dado sobre la posición de estas instrucciones en el sistema de fuentes del Derecho.

La lectura de esta segunda parte de la obra de García-Manzano permite al lector tener una visión general, amplia y estructurada del panorama de las Administraciones independientes en España en la actualidad y de la potestad normativa de las mismas.

III

La tercera y última parte de esta interesante obra es lógica consecuencia de lo anterior. En ella se estudian, a lo largo de los tres capítulos que la integran, los rasgos generales y la construcción conceptual de la potestad normativa de las Administraciones independientes.

En primer lugar se expone el procedimiento de elaboración de los reglamentos de las Administraciones independientes. Considera el autor acertadamente que este aspecto, junto con el reconocimiento de potestad normativa, es «el que mejor da cuenta de la complejidad que caracteriza todo el proceso de actuación administrativa de estas entidades». Dentro del procedimiento de elaboración de las normas se mantiene y se destaca el trámite de audiencia a los ciudadanos afectados, el cual es objeto de estudio detallado. En cualquier caso, recuerda el autor que estamos aún lejos de «llegar a un sistema homogéneo que defina claramente por ley el procedimiento de elaboración de estas disposiciones administrativas y la audiencia de los ciudadanos afectados». Lo anterior lleva al autor a analizar las diferentes previsiones en esta materia de la normativa reguladora de cada una de las Administraciones independientes analizadas en la segunda parte del libro.

El segundo capítulo de esta parte del libro se dedica a la actividad de regulación desarrollada por las Administraciones independientes. Comienza García-Manzano recordando la evolución de la llamada función de regulación, tanto en el marco de nuestra Constitución como en el del derecho de la Unión Europea, haciendo especial hincapié en las diferencias entre EEUU y Europa. Procede a continuación a analizar la recepción de estas ideas en el derecho interno y destaca la gran flexibilidad de contenido que tienen las regulaciones realizadas por estas Administraciones independientes, al amparo de las habilitaciones otorgadas en cada caso. Dedicó la última parte del capítulo XI al control de la actividad normativa de los reguladores. Comienza con una exposición de la renovación de la perspectiva del control en el Derecho

Administrativo para pasar a continuación al estudio del panorama de las normas de las Administraciones independientes ante la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto desde una perspectiva general como de una concreta de cada uno de los entes analizados en esta obra.

Finaliza la tercera parte del libro con un interesante capítulo dedicado al estudio del principio de legalidad y los reglamentos de las Administraciones independientes y su inserción en el sistema de fuentes. Los reglamentos de estas Administraciones son a juicio del autor «un paso más en el proceso de ordenación de las fuentes infralegales». A lo largo del capítulo, como de toda la obra, se observa el amplio análisis realizado tanto de la doctrina existente sobre la materia como de la jurisprudencia que ha ido emanando sobre el tema. En el caso de las Administraciones independientes escribe García-Manzano que «las habilitaciones que abren la potestad reglamentaria de estas entidades se han ido consolidando, sobre todo, en un primer momento, en la práctica; solo después, con cierta perspectiva y al hilo de una jurisprudencia relativamente constante aunque *escasa*, *«se ha intentado alguna teorización de estas autorizaciones normativas»*. A la hora de establecer la relación entre los reglamentos que emanan del Gobierno y los que proceden de las Administraciones independientes, propone García-Manzano que se busque en el principio de especialidad la regla de juego, *«descartando que exista aquí jerarquía en sentido estricto y considerando que puede hablarse de una superioridad de otro tipo de los reglamentos del Gobierno sobre los reglamentos de las Administraciones independientes»*. Todo ello, lógicamente, sin perder de vista el control que al Poder Judicial corresponde sobre las normas reglamentarias.

En suma, estamos ante un gran libro (no otra cosa cabe decir de una tesis *cum laude*) dedicado a un tema que hasta el momento no había sido tratado en toda su extensión, y que lo hace de forma clara, ordenada y con referencias muy completas tanto a doctrina como a jurisprudencia.

Campos Domínguez, Eva:
La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004–2008)
Congreso de los Diputados (Colección Monografías)
Madrid, 2011, 397 pp.

En el presente libro la autora, Eva Campos Domínguez, aborda el análisis de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTICs) en la vida parlamentaria, en concreto en el Congreso de los Diputados. Su objetivo es establecer si dichas herramientas tecnológicas, que han revolucionado las formas de comunicación, sirven para transformar el modelo de democracia actual haciéndola más inclusiva y participativa al suponer un incremento de los canales de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes parlamentarios. Para tal fin la autora centra su análisis en el uso que los Diputados hicieron de estas herramientas tecnológicas como los sitios web, correo electrónico, blogs, chats o listas de discusión a lo largo de la VIII Legislatura (2004–2008).

La obra que tenemos el gusto de presentar es pionera en el campo de la comunicación política parlamentaria en España. Gracias a la minuciosidad de su autora es posible conocer la actividad de las instituciones parlamentarias a través de internet, además de indicar los caminos a seguir.

Siguiendo la estructura del libro en la I parte (capítulo I a IV) se realiza una contextualización teórica para después presentar sus trabajos de campo que, a lo largo de los años previos a su libro, fue realizando para analizar la participación de los parlamentarios a través de las tecnologías. Así el capítulo I nos introduce en la «ciberdemocracia», un concepto utilizado para analizar si las nuevas tecnologías contribuyen a revitalizar el sistema de democracia representativa muy afectado por el alejamiento generalizado de la ciudadanía de las instituciones y de la clase política. Así, tal como se expone (p. 29), cabe calificar a los analistas políticos como «ciberpesimistas», serán los que defienden que el poder de cambio de las NTICs sólo afectará a las formas políticas, o como «ciberoptimistas», aquéllos que apuestan por la transformación del sistema de participación gracias a las tecnologías que acerca-

★ Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de La Coruña.

rán el modelo participativo al modelo deliberativo gracias al aumento de la discusión política entre la ciudadanía y las instituciones (p. 30). A tal fin, la autora pone de manifiesto la relevancia de varias cuestiones como el interés por acceder a la información y por una mayor participación, diferenciando entre la ciudadanía y los partidos, pues éstos se muestran más preocupados por controlar el voto y auto publicitarse que por favorecer el acceso a la información política o parlamentaria a través de estos instrumentos, con lo cual nos encontraríamos con una situación sin apenas cambios. Esto sería así porque dicho interés por utilizar las NTICs se limitaría a la realización de la campaña electoral, a la difusión de publicidad sin excesivo interés por aumentar la participación ciudadana y a la interacción con la clase política.

En el capítulo II se aborda el concepto de «ciberdemocracia» en cuanto término que se refiere a la aplicación de las NTICs en el ámbito político. Para acotar el objeto de estudio la autora decide realizar un análisis de diferentes trabajos de investigación que centran el debate en si las tecnologías facilitan la participación democrática. En este sentido, algunos se inclinan por la democracia directa, otros por la consolidación de la democracia representativa elitista, otros por el perfeccionamiento de la democracia representativa incluso hay quienes hablan de yuxtaposición de formas elitistas con otras de pluralismo participativo. Se van a concretar las denominaciones utilizadas con más frecuencia, teledemocracia, democracia electrónica, democracia digital y ciberdemocracia (p. 51), estableciendo una definición de cada una de ellas para acogerse a la definición de «ciberdemocracia» expresada por Dader (2006:4) «Un marco de actividad política sustentada en prácticas comunicativas que ejercitan y perfeccionan unos mínimos de democracia deliberativa, o cuando menos interrelativa, a través del uso de las nuevas tecnologías interactivas de la información, e inspiradas en la utopía de la democracia directa, aún cuando sólo proporcionan pequeños avances en dicha dirección, frente a la tradicional democracia representativa» (p. 58).

En el capítulo III se analizan los agentes sociales y políticos implicados en la ciberdemocracia, reconociendo cómo la participación ciudadana en el ejercicio del poder político es el elemento central de la democracia. El debate se centra sobre los mecanismos de deliberación y decisión y sobre los nuevos espacios que se han de abrir para dar entrada a la ciudadanía en el ejercicio del poder. En este sentido, las NTICs se presentan como una posibilidad para incrementar la participación democrática ciudadana, contando con opiniones favorables y otras que no lo son tanto al afirmar que no supondrán cambios en el modelo de participación. La autora expone las cinco fases con que debe contar un proceso de participación ciudadana a través de Internet: acceso a la información, intervención espontánea en la Red que responde a una necesidad individual de expresarse desde punto de vista político, interrelación a los políticos por la ciudadanía que pregunta y consulta a sus representantes como fase previa a la rendición de cuentas, la deliberación o toma de decisiones de forma colectiva a través del debate y la argumentación en un espacio público y como fase final la votación.

Como bien señala Eva Campos se hace necesario conocer qué instrumentos tecnológicos entran en la categoría de NTICs como «tecnologías que se necesitan para la gestión y transformación masiva de la información y muy en particular el uso de ordenadores y programas que permiten crear, modificar, almacenar, proteger y recuperar esa información a gran velocidad y a gran escala» (p. 67). Hablaríamos pues de tecnologías que posibilitan la participación ciudadana sin olvidar que son «en todo caso, los contenidos específicos, las relaciones que los diferentes agentes establecen con ellas los que darán sentido a las mismas» (pp. 67-68). Atendiendo a las fases establecidas respecto al proceso de participación diferencia entre herramientas de información, de expresión política espontánea, de interpelación y/o diálogo, deliberación, decisión y votación.

Desde el punto de vista de la ciudadanía que utiliza las tecnologías para participar en política la autora pone de manifiesto que no se puede olvidar que un amplio grupo está excluido de dicha utilización por razones geográficas o socio-económicas, una exclusión denominada «brecha digital» o «digital divide» aunque se inclina por «estratificación digital» (Castells, 2006). Existen varias brechas digitales que responden al costoso acceso, a las dificultades de manejo o para encontrar información política, así como el interés minoritario de la ciudadanía por los temas políticos. El interés de la ciudadanía no es un tema carente de importancia, pues «el talón de Aquiles de las experiencias democráticas de nuestro territorio está constituido [...] por la apatía del ciudadano indiferente a la política o despolitizado» (Sartori, 2005a:346). Aquí las tecnologías pueden resultar vitales para que, quienes estén interesados en participar, cuenten con nuevos cauces para ello, pues la ciberdemocracia permite que a través de la Red se pueda acceder a la información política, se pueda preguntar sobre temas políticos y, en definitiva, se fomenta el debate.

Por lo que se refiere al perfil de los sujetos potencialmente susceptibles de participar en política a través de las NTICs (p. 61) propone clasificar los usos de Internet en temas políticos: como medio de comunicación para obtener información, como medio de expresión, como vía para interpelar y solicitar más información. Atendiendo a los procesos de participación hablaríamos del usuario activista, reflexivo, pasivo y apático. Por lo que se refiere a los representantes políticos el sector más optimista sostiene que las tecnologías mejorarán su tarea de representación al contrario de los que afirman que se trata de una utopía porque no hay un interés real por modificar los flujos de información para otorgar a la ciudadanía un papel más activo. Los partidos políticos asumen el uso de las tecnologías por distintas razones, por adaptarse a la innovación, para captar afiliados, simpatizantes o voluntarios, como cauce de información: para transmitir información directamente sin intermediarios (web), para emitir una mayor volumen de información respecto a los canales tradicionales, para segmentar los contenidos según los perfiles o no se incrementa el pluralismo porque los destinatarios de esta información que fluye desde los partidos es consumida por sus simpatizantes. En cuanto a su uso como medio de comunicación bidireccional estamos ante el gran potencial

de la Red como esperanza para revitalizar el sistema de participación porque la práctica nos dice que se le da un uso de herramienta administrativa. En cuanto al uso de las tecnologías por los gobernantes hablaríamos de la implantación del gobierno electrónico que se refiere a la Administración electrónica con participación ciudadana que puede conllevar importantes cambios en las relaciones entre instituciones, desde las instituciones hacia la ciudadanía o desde la ciudadanía hasta las instituciones.

La institución parlamentaria es la que ha acaparado el interés de los analistas, tanto el Parlamento como las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, siendo la actuación parlamentaria a través de los canales tecnológicos un objetivo introducido en documentos estratégicos o de actuación por tratarse de un indicador de transparencia. El Congreso de los Diputados se inició en esta andadura en 1997 al contar con su sitio web. Las ventajas que se obtienen con el trabajo parlamentario a través de las TICs es una mejora del funcionamiento interno (optimización de servicios, nuevos procedimientos de actuación y de gestión) y la inclusión ciudadana en la vida política. En este sentido, las tecnologías sirven como medio de difusión de la información a través de las páginas web (indicador de calidad según el Informe UIP 2000) que puede ser de carácter general (web, boletines de suscripción) y en las que también se pueden encontrar recursos interactivos que promueven la participación activa de la ciudadanía como emisora y receptora de información.

Los Parlamentos tienen en Internet un escaparate, pero, tal como destacan los analistas, si el objetivo es fomentar la deliberación y la participación tienen que aumentar su presencia en la Red para difundir información que acerque la institución a la ciudadanía (estructura, organización, sistema electoral) y también para informar sobre los representantes permitiendo el acceso a las webs de los Grupos Parlamentarios y reforzando la figura del parlamentario individual en los sitios web.

La autora señalaba cómo Internet ofrece herramientas de interpelación que permiten la interacción (correo electrónico, buzones de sugerencias, boletines de noticias) si bien comprueba varias realidades que no resultan favorables para la participación. Por un lado, no todos los parlamentarios se muestran favorables a estos canales, como el correo electrónico, en base a razones de imposibilidad de dar respuesta a los envíos masivos, la invasión del spam o que los remitentes en muchos casos no son electores de sus circunscripciones, y, asimismo, el todavía escaso interés de la ciudadanía por estos canales de comunicación política. En este orden de cosas, resulta destacable como un buen número de parlamentarios se han implicado personalmente en la utilización de Internet como canal de comunicación política encargándose de contestar a todos los mails y mostrando interés por seguir en contacto con la ciudadanía más allá de las posibilidades que ofrece el correo electrónico si bien no deja de ser llamativo que ninguno de ellos pertenezca a la élite política.

En cuanto a la utilización parlamentaria de las TICs como herramientas de deliberación se explica cómo introducen distintas posibilidades: como for-

mas de participación directa a través de los Parlamentos virtuales donde la ciudadanía puede participar en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes (foros de discusión o conversaciones instantáneas), como formas de consulta de la opinión ciudadana para comentar los proyectos de ley antes de ser debatidos y aprobados permitiéndose la posibilidad de conocer las demandas ciudadanas y ser tenidas en cuenta por los parlamentarios (todas las herramientas que permiten feedback) o como formas de consulta y votación (referéndums o votaciones on line). Los más entusiastas respecto a las nuevas formas de actividad parlamentaria hablan de un Parlamento mundial (Held) o de una Cámara de Ciudadanos (Dahl).

A continuación Eva Campos analiza las fases de participación a través de Internet en las Asambleas Autonómicas con puntuaciones distintas y oscilantes.

En el capítulo VI se ocupa de explicar y comentar una iniciativa que se puso en marcha en 2004 con vista a las elecciones generales del 14 de marzo de 2004. Se trata del sitio web congreso.candidato2004.net que suponía el compromiso de los candidatos de las distintas fuerzas políticas que concurrían a dichas elecciones de responder las consultas ciudadanas emitidas por dicha plataforma. El análisis que realiza a lo largo de las páginas de este capítulo permite concluir varias cosas: una significativa participación de los dos partidos mayoritarios y sobre todo de sus dos candidatos; existe diferencia entre la participación de los candidatos líderes y los de segunda línea que apenas intervinieron respondiendo a las preguntas de los electores. Destaca la implicación de los políticos catalanes en la utilización de esta plataforma. Por lo que respecta a la participación ciudadana en esta experiencia fue muy escasa dado el volumen de electores y las estimaciones sobre personas usuarias de Internet. Las razones que esgrime son la novedad de la experiencia, la escasa publicidad o cobertura mediática. En cuanto a si la presión social o mediática puede influir en la participación activa de los políticos en este tipo de experiencias, nos recuerda la escasa difusión de esta experiencia en los medios y el escaso conocimiento del mismo por la ciudadanía, con lo cual no parece que resulte muy aplicable esa variable en este caso.

En el capítulo 7 se estudia el uso del correo electrónico por los diputados de la VIII Legislatura, un trabajo de campo que se fundamenta en un experimento basado en el envío de mensajes electrónicos a diputados por un ciudadano simulado (la propia Eva Campos), para comprobar si se obtienen respuestas y qué tipo de respuestas. En esa fecha casi todos los diputados proporcionaban su dirección de correo en el sitio web del Parlamento siendo alto el porcentaje de probabilidades de contactar y obtener una respuesta de los representantes. Los resultados obtenidos con su trabajo de campo le permiten afirmar que es un grupo minoritario de parlamentarios el que contesta a las preguntas del electorado y para dicha conclusión introduce variables de análisis como el sexo, edad, nivel de estudios o circunscripciones. Asimismo, la autora afirma que Internet se utiliza por los diputados principalmente con fines propagandísticos sin que quepa afirmar la intención o voluntad de su utilización como instrumento de cambio en la diná-

mica de participación o interacción con la ciudadanía, quedando meridianamente claro el incremento de este canal de comunicación durante la campaña electoral.

Las weblogs de los diputados se estudian en el capítulo 8 y las clasifica según su autor, por el grupo al que está adscrito el diputado/a, por la antigüedad en el cargo, por el sexo, por edad, por nivel de estudios, por circunscripción o según el nivel de actividad. Mayoritariamente los parlamentarios utilizan los blogs con fines político-partidistas aunque también proporcionan información de su actividad parlamentaria en la Cámara. En todos ellos se publican artículos políticos donde se posicionan ideológicamente o critican a las demás fuerzas políticas. El grado de personalización de los blogs es bajo si bien aparecen algunos comentarios sobre asuntos personales aunque con carácter muy excepcional. Por lo que se refiere a los enlaces que aparecen en los blogs son a otros sitios web o a otros blogs del partido. Del análisis realizado concluye que no cabe afirmar que sean herramientas que permitan la deliberación con la ciudadanía ni tan siquiera la interpelación lo que se agrava teniendo en cuenta que aquellos blogs que permiten comentarios de la ciudadanía apenas si los recibieron y que las aportaciones de los parlamentarios al debate generado por ellos mismos aún fue menor.

El capítulo 9 se ocupa de la percepción de los parlamentarios sobre el uso, las posibilidades y los límites de Internet para la comunicación directa con la ciudadanía para lo que la autora utilizó un cuestionario realizado a los 350 diputados siendo llamativo que sólo 95 tuvieron a bien responder al mismo y que mayoritariamente lo hicieron por vía postal y no por vía electrónica. Atendiendo al grupo parlamentario son los diputados socialistas los que responden en mayor medida y si atendemos a grupos minoritarios destacan CIU y ERC. La antigüedad en el cargo es un factor de peso siendo los parlamentarios que se iniciaban en el Congreso los más receptivos al cuestionario. Los medios tradicionales de comunicación siguen teniendo preferencia frente a los medios electrónicos por lo cual la respuesta a los mensajes a través de la Red depende de que primero se hayan contestado las demandas ciudadanas canalizadas por canales tradicionales. Sí se aprecia que existe un grupo de parlamentarios proclive al uso de las tecnologías y con una actitud dinámica hacia las mismas, pero la mayoría utiliza las herramientas tecnológicas para informarse, pocos para la tramitación y casi nadie como herramienta de deliberación. Respecto al uso de la Intranet del Congreso todos menos uno la habían utilizado sobre todo para acceder a la información y documentación parlamentaria y al sistema de comunicaciones. Hay un reconocimiento generalizado de la utilidad de Internet para realizar su tarea parlamentaria, así como que la información publicada resulta suficiente para la ciudadanía, lo que ha de matizarse con la comprobación del escaso uso de las NTICs para fomentar la interacción con la ciudadanía y el escaso porcentaje de parlamentarios que respondió a la encuesta, pues como bien señala la autora (p. 326) «si nos guiamos exclusivamente por la opinión dominante entre los que sí contestaron podemos incurrir en un importante sesgo de perspectiva. Parece lógico que sean los más entusiastas los que se tomen la

molestia de responder al cuestionario y en cambio los más escépticos o desinteresados los que traduzcan su rechazo en apatía».

Este libro se cierra con un capítulo dedicado a establecer conclusiones que de forma precisa y ordenada nos radiografían el nivel de desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados. Primero, a través de seis conclusiones presenta los resultados de sus estudios de campo, para, a continuación, presentarnos sus catorce conclusiones finales.

Como palabras de cierre, decir que la obra de Eva Campos supone un referente obligado para estudiar el sistema de democracia representativa necesitado de más y mejores formas de participación. Sin ninguna duda, el debate sobre transparencia, regeneración o participación efectiva, no puede realizarse sin conocer e implantar las nuevas formas de comunicación y participación que permiten un acercamiento de la ciudadanía a los representantes.

**Ripollés Serrano, Rosa
y Marañón Gómez, Raquel (coords.):
Diccionario de términos de Derecho Parlamentario
La Ley, 2014, 1.243 pp.**

1. Decía el juez inglés Sir Edward Coke que «*lex parliamenti, ab omnibus est quaerenda, a multa ignorata, a paucis cognita*». De ahí que se haya considerado el estudio del Derecho Parlamentario de suma importancia. Sin embargo, en España, tras la Constitución de 1978, y a diferencia de lo ocurrido en otros países, no son muchas las obras generales que sobre esta materia se han publicado. Entre ellas es obligado citar el libro que se ha erigido en un *clásico* de esta disciplina —el *Derecho Parlamentario Español*— del profesor y letrado de las Cortes Generales Fernando Santaola-López, recientemente reeditado y actualizado. Con anterioridad, en 1977, José María Gil-Robles y Nicolás Pérez-Serrano publicaron también un *Diccionario de términos electorales y parlamentarios* que iba a servir de guía para el nuevo período histórico que se le abría a España en el momento constituyente; un libro que, a pesar de su enorme utilidad inicial y de seguir siendo una referencia obligada, pronto quedó obsoleto al no haber sido actualizado de acuerdo con los nuevos postulados derivados de la Constitución.

Por ello, la obra que comentamos supone un importante hito dentro de esta destacada rama del Derecho en España. El nuevo *Diccionario*, en efecto, se presenta como una obra con vocación de totalidad y complitud en la que se conjuga tanto la vertiente histórica como la actualidad. Y todo ello en términos claros y, al tiempo, precisos que permiten augurar que se ha de convertir en una herramienta esencial para los estudiosos del Derecho Parlamentario y para todas aquellas personas que quieran aproximarse a esta disciplina tanto desde una perspectiva teórica como práctica.

Se impone, por tanto, una aproximación al nuevo *Diccionario* tanto desde su vertiente formal como desde su contenido material.

★ Letrado de las Cortes Generales.

2. Las letradas de las Cortes Generales Rosa Ripollés Serrano (Directora de Estudios y Documentación del Congreso de los Diputados) y Raquel Marañón Gómez (en la actualidad, Secretaria General de la Asamblea de Madrid), se han encargado de la coordinación del *Diccionario*. Junto a ellas, un nutrido número de especialistas en Derecho Parlamentario completan el plantel de autores. Así, encontramos letrados de las Cortes Generales (José María Codes Calatrava, Luis de la Peña Rodríguez y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero), letrados de Parlamentos autonómicos (Esteban Greciet García y Almudena Marazuela Bermejo, de la Asamblea de Madrid; Xosé Antón Sarmiento Menéndez, del Parlamento de Galicia; y José Tudela Aranda, de las Cortes de Aragón), archiveros-bibliotecarios de las Cortes Generales (Mercedes Juliani Aguado) y catedráticos de Derecho Constitucional (Ignacio Torres Muro). Buena parte de ellos, además, han sido o siguen siendo docentes universitarios por lo que el carácter pedagógico de la obra va a ser uno de los rasgos más destacados, junto con el rigor derivado de su formación.

El *Diccionario* tiene un total de 479 entradas con sus respectivas concordancias o remisiones e incluso, buena parte de ellas, acompañadas de una sucinta bibliografía que facilita una eventual posterior ampliación de la información al usuario interesado.

Podemos distinguir dos tipos de entradas: las generales y las históricas. Las entradas generales —la mayoría— se aproximan al concepto a través de una definición que normalmente va luego acompañada de ejemplos. Por el contrario, las entradas o voces históricas —especialmente atractivas para aquéllos interesados en la historia constitucional— explican el contexto en el que se desarrolló dicho término y el desuso posterior del mismo.

De suma utilidad son las concordancias y remisiones que se establecen en buena parte de las voces. Este tipo de remisiones múltiples permiten tener una visión global de un determinado concepto o categoría jurídica. Así, a modo de ejemplo y con carácter ilustrativo, en las voces *Procedimiento legislativo*, *Procedimiento legislativo ordinario* y *Procedimientos legislativos especiales* a través de la remisión «véase» se invita a consultar la voz *Procedimiento parlamentario*. Correlativamente, en la voz *Procedimiento parlamentario* se llama la atención, con la remisión «usado por», sobre el uso de este término en las entradas anteriormente señaladas. Por tanto, la relación que se establece es de lo general a lo particular o específico. Siguiendo con esta última voz, también se alude a través de la locución «véase además» a la voz *Control*. Aquí, por el contrario, se nos está indicando una relación directa o indirecta entre el término *Procedimiento parlamentario* y el término *Control*. Sin embargo, cuando se utiliza la locución «véase» se está haciendo referencia a una relación directa entre dos términos, como ocurre en el caso de las voces *Reglamento del Congreso de los Diputados* y *Reglamento del Senado* con respecto a *Reglamento parlamentario*.

La obra se completa con un índice sistemático, un índice de voces y una tabla multilingüe.

El índice sistemático, recogido al principio, estructura los términos en orden alfabético con su respectiva ubicación, mientras que el índice de voces únicamente se limita a su enumeración correlativa.

Especialmente interesante es el glosario final como tabla multilingüe en inglés y francés. Se han traducido a estas dos lenguas cada una de las voces del *Diccionario*. No se trata, sin embargo, de una simple traducción literal, sino que se ha buscado el término equivalente en la lengua de destino conforme a su uso en el respectivo Derecho Parlamentario. Esta tabla es, pues, de una enorme ayuda para manejar textos originarios, y especialmente importante en el caso de los términos anglosajones pues, como se sabe, existen más diferencias entre el sistema jurídico español y los sistemas jurídicos del *common law* que con los de la rama romano-germana. En definitiva, una herramienta original y muy útil, acorde con los tiempos.

3. Entrando directamente en el contenido de la obra y siendo consciente de la imposibilidad de recoger y comentar toda su rica dimensión, podemos resaltar, sin embargo, algunos rasgos comunes.

La primera característica de la obra es que, a pesar de la diferente pluma de cada entrada, podemos observar una estructuración y una sistemática común. Normalmente, se comienza con la definición del concepto para, de inmediato, entrar —en caso de haberlo— en el marco histórico, referencias comparadas, marco normativo, práctica parlamentaria, problemas suscitados, jurisprudencia y, finalmente, una ilustrativa bibliografía que permitirá al usuario ampliar conocimientos sobre el tema. Este esquema puede observarse con toda claridad, entre otras muchas, en la voz *Diputado* (redactada por Rosa Ripollés).

El segundo rasgo es que las voces recogidas no se limitan a términos de Derecho Parlamentario *estricto*. Por el contrario, encontramos tanto términos que tiene una relación indirecta con esta disciplina como términos que directamente pertenecen a otra como es el caso del Derecho Electoral. A nuestro juicio, es acertada esta amplia incursión de términos pues el Derecho Parlamentario es una materia que necesariamente debe ser analizada y estudiada desde distintas perspectivas por el propio objeto de la misma: el Parlamento. En consecuencia, encontramos términos estrictamente jurídicos, otros de carácter político y, en fin, incluso alguno de carácter sociológico sumamente ilustrativo para conocer el devenir de los tiempos. Así, observamos el amplio estudio acerca del significado y problemas que plantea el término *Credencial* llevado a cabo por Manuel Delgado-Iribarren o la voz *Incapacidad* —escrita por Esteban Greciet— con una amplia referencia al Derecho autonómico.

Un tercer rasgo, ya apuntado con anterioridad, es el relativo a la distinción entre voces generales y voces históricas. La mera distinción de estas dos categorías alerta al usuario acerca de la utilidad de cada término. Sin embargo, lejos de ser consideradas como categorías antagónicas, procede una consideración sistemática que permita esclarecer con el mayor rigor y precisión posible el porqué de la sustitución de un término por otro o simplemente

el desuso del mismo. Se podrían poner al respecto numerosos ejemplos. Así, la voz *Conservadores* —escrita por Almudena Marazuela— alude a los tres Senadores que durante parte del siglo XIX desempeñaban las competencias de la Comisión de Administración Económica en el período entre legislaturas, siendo sustituidos, a finales de siglo, por la Comisión de Gobierno Interior ya sin la denominación genérica de “conservadores” para evitar su confusión con el grupo político de igual denominación. En sentido parecido cabe citar la voz *Jabalí* que, como apunta Luis de la Peña, era la denominación que recibía el parlamentario alborotador durante las Cortes de la II República. En esta misma entrada se recogen un par de anécdotas descritas por el periodista Luis Carandell cuyos protagonistas fueron dos de los filósofos españoles más importantes del siglo XX: D. José Ortega y Gasset y D. Miguel de Unamuno.

Otro rasgo destacable de la obra es la sencillez, no exenta de rigor, en la descripción de los términos usados. Términos en ocasiones complejos y que pueden llevar a confusión o incorrecta comprensión si no se explican suficientemente. Y esa explicación es la que está presente en gran parte de las ocasiones lo que permite un aprendizaje sin riesgo de simplificación. Así, podemos encontrar la voz *Ley de bases*, escrita por José Tudela, donde se recoge no sólo su significado, sino su marco normativo, los problemas que plantea el uso de la misma, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y una selecta bibliografía.

Especialmente relevantes son aquellos términos que por su importancia requieren una mayor extensión en su explicación. Estamos haciendo referencia a los que tienen una dimensión histórica, de obligado conocimiento, unido a un tratamiento particular en los diferentes sistemas, así como un significado en constante evolución. En definitiva, aquellos conceptos que son nucleares para el correcto entendimiento del Derecho Público y la Ciencia Política. Quizá con un ejemplo puedan observarse mejor estos matices.

En las voces *Democracia* o *Mandato* el profesor Ignacio Torres Muro indaga sobre los orígenes del término, explica su evolución tanto desde la perspectiva interna como desde la perspectiva comparada y, finalmente, recalca en su significado actual. A pesar de ser conceptos llenos de matices y aristas, su lectura no supone obstáculo a su comprensión; al contrario, con esta apretada síntesis se puede tener un perfecto conocimiento del término o concepto que, de querer mayor información, siempre puede ampliarse acudiendo a la bibliografía que se acompaña.

El carácter pedagógico de la obra ya ha sido apuntado, pero no podemos menos de recalcar este extremo pues es lo que hace a este *Diccionario* una herramienta de trabajo imprescindible. Así, por ejemplo, la voz *Consenso* está magistralmente relatada por Luis de la Peña con referencia explícita a la aprehensión que del mismo hizo uno de los ponentes constitucionales, el profesor Gregorio Peces-Barba, y concluyendo con una nota acerca de la importancia que tiene tal concepto en la España contemporánea.

4. Como núcleo central del *Diccionario* podemos destacar las entradas y voces relativas a las instituciones centrales del Estado y a los conceptos estrictamente parlamentarios, pero también los relativos a la propia práctica parlamentaria o, incluso, a elementos físicos.

Sin ánimo de exhaustividad, Xosé Antón Sarmiento analiza la figura *Defensor del Pueblo* siguiendo el derecho positivo mientras que José María Codes enfoca la voz *Ponencia* tanto desde su vertiente política como jurídica con referencias a las figuras equivalentes en el Derecho comparado añadiendo las necesarias referencias al Derecho positivo y concluyendo con su práctica habitual.

Por otro lado, como he dicho, también se incluyen términos que forman parte del argot parlamentario como *Nevera*, que alude a una iniciativa que ha sido calificada y admitida pero sobre la que el autor de la misma ha decidido voluntariamente que no se incorpore al orden del día del órgano en la que deba ser tramitada; o el denominado *Pleno escoba* que se refiere tanto al último Pleno del periodo de sesiones como la heterogeneidad de los asuntos que se tratan en el mismo; voces analizadas por Raquel Marañón y José Tudela, respectivamente.

Podemos citar otros términos de carácter no jurídico como el de *Biblioteca Parlamentaria* sobre el que Mercedes Juliani traza los rasgos generales de este tipo de Bibliotecas en el ámbito comparado —particularmente la función que cumplen en Estados Unidos y en Francia—, describe el origen de la Biblioteca de las Cortes (remontándose a la época de las Cortes de Cádiz) y se refiere también al marco normativo en el que se desenvuelven en la actualidad.

Otra categoría de entradas que despertará, sin duda, el interés del usuario de este *Diccionario* es la relativa al significado de los símbolos en el ámbito parlamentario. Como es sabido, tanto en el mundo político como en el jurídico, la utilización de símbolos o locuciones simbólicas ha sido y es una constante como manifestación de poder, de recuerdo de ideas o simplemente como manifestación de tradiciones evocadoras de un momento concreto. También ocurre así en el ámbito del Derecho Parlamentario. Por ejemplo, el *Banco Azul* se refiere a los asientos de tal color que son reservados a los miembros del Gobierno desde 1942; la expresión *Luz y Taquígrafos* es la empleada para reclamar la necesaria publicidad de las sesiones parlamentarias, símbolo de transparencia y garantía del buen funcionamiento del Parlamento, como nos indica Luis de la Peña. O el símbolo por antonomasia del Congreso: los *Leones del Congreso de los Diputados*. Como recoge en la referida entrada Raquel Marañón, los leones son dos estatuas de bronce situadas delante de la puerta principal del Palacio de las Cortes que, a pesar de la intención inicial del escultor de denominarlos Hipómenes y Atalanta, finalmente obtuvieron el nombre de Daoiz y Velarde.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar una última categoría que podríamos denominar como entradas «curiosas». En efecto, hay algunas entradas que invitan a la curiosidad sobre su contenido por la mera sorpresa de su inclusión en una obra con un claro carácter académico como es este

Diccionario. Así, cuando se alude al *Azote de taquígrafos* se está haciendo referencia a aquel orador que habla de manera acelerada dificultando la toma de sus intervenciones; mientras que cuando se califica a un parlamentario de *Culiparlante*, se hace referencia al que nunca interviene y únicamente se limita a levantarse o sentarse en el momento de la votación. También llamará sin duda la atención del lector la voz *Caramelos del Pleno* —realizada por Raquel Marañón— que no nos resistimos a transcribir:

«Tradición que consiste en ubicar en las entradas del hemiciclo y en la Tribuna donde se ubica la Mesa caramelos a disposición de los Parlamentarios durante la sesión plenaria con la finalidad de proporcionar energía calorífica para subvenir las largas sesiones plenarias y en los tiempos en los que todavía no existía la prohibición de fumar, que se extendió primero en el hemiciclo (en el caso del Congreso de los Diputados en el año 1982) y posteriormente a la generalidad de los espacios públicos cerrados, presentaba una alternativa al tabaco propiciando una reducción del humo en el hemiciclo.

En el caso del Congreso de los Diputados, del Senado y de la Asamblea de Madrid, los caramelos provienen de la histórica confitería *La Pajarita* cuya apertura se remonta a 1852 y un variado surtido (lima, fresa, frambuesa, naranja, limón, menta, vainilla, ron, anís, café, coco, violeta, malvavisco)».

Por supuesto, en la tabla multilingüe se añade el equivalente tanto en inglés como en francés: *Sweets of the Plenary sitting* y *Caramel de la Réunion plénière*.

Existen otras voces que aúnan significado histórico, simbolismo y curiosidad. Así, el término *Polvera* o *La Constitución-Polvera* como la forma de imprimir la Constitución en miniatura —en origen la de 1812— de tal forma que permitiera ser escondida en el estuche de una polvera femenina. En la actualidad su significado ha variado: ahora constituye un regalo institucional destacado cargado de historia y simbolismo.

5. Termino este comentario reiterando la idea inicial. Este *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, coordinado por Rosa Ripollés Serrano y Raquel Marañón Gómez, constituye una obra esencial para el conocimiento del Derecho Parlamentario. Son muchas las virtudes que se le pueden atribuir. La claridad y sencillez en sus formulaciones, el rigor expositivo y el acopio bibliográfico son sólo alguno de los elementos destacables. La alta cualificación de sus autores lo convierte, sin duda, en una herramienta imprescindible para estudiosos de esta rama del Derecho y también proporciona un rápido y fiable acceso a términos que no sólo pertenecen al vocabulario de los operadores jurídicos, sino que se encuentran en el que es propio de los ciudadanos lo que proporciona a la obra una heterogeneidad de público destinatario. En este sentido conviene recordar, de nuevo, que el estudio central del Derecho Parlamentario es el Parlamento y como señalaba el periodista inglés Walter Bagehot éste está llamado a cumplir frente al pueblo las funciones expresiva, instructiva, informativa, legislativa y electoral.

