

## LA OBRA (ESCRITA) DE UN LETRADO DE LAS CORTES GENERALES: RAMÓN ENTRENA CUESTA

THE WRITTEN WORK OF A LEGAL ADVISER TO THE CORTES  
GENERALES: RAMÓN ENTRENA CUESTA

Enrique ARNALDO ALCUBILLA  
Letrado de las Cortes Generales  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Rey Juan Carlos  
<https://orcid.org/0000-0002-9508-5304>

En el obituario que escribí tras el fallecimiento de Ramón Entrena, *Un jurista enciclopédico*<sup>1</sup>, me permití designar algunos rasgos de su carácter, de su forma de ser y afrontar la vida, con toda seguridad más relevantes que todos los méritos profesionales por mucho que estos sean los que se suelen destacar o incluso recordar.

Sus memorias, hubieran sido golosas. No le dio tiempo a escribirlas. Resumir en pocas líneas quién era y qué ha significado para tantísimas personas es tarea hercúlea a la que, sin embargo, no renunció. No en vano gané el premio de esa ciencia que vinimos a definir como la “entrenología” y que consistía en interpretar sus frases enigmáticas, con tres o cinco sentidos o sus formas de apodar a personajes y personajillos. Claro que desde las 6 de la mañana en que se levantaba para estar antes de las 8 en el despacho y con la prensa leída (y asimilada) había urdido ya sus valoraciones políticas, jurídicas y hasta los ecos de sociedad. Le gustaba exteriorizarlas con la boca algo torcida forzando el gesto o con media sonrisa, sobre todo cuando acentuaba la ironía o el sarcasmo, nunca del trazo grueso, aunque a veces sí amargo. Ramón Entrena ha sido un grandísimo jurista, pero quizás él, en su epitafio, antepondría su condición de abuelo. Como le gustaba repetir había sido un extraordinario marido y padre y un excepcional abuelo. Y, de hecho, algunos ambicionamos “ser nietos de Ramón”.

---

<sup>1</sup> Publicado en ABC el día 10 de septiembre 2019 y luego ampliado en Confilegal el siguiente día 11.

Ramón Entrena Cuesta nació en Granada con el comienzo del año de 1941, por lo que sus padres, al inscribirle en el Registro Civil, le añadieron el Manuel como segundo nombre. Su padre, que era abogado y tenía despacho abierto, regentaba además un ingenio para la fabricación de azúcar y miel de caña en un municipio cercano a la costa Tropical denominado “La Melcochera”. Nunca me hizo un comentario sobre su Primaria en los Escolapios de Granada, ni sobre su Bachillerato en el Instituto Ramiro de Maeztu de Madrid, con sus respectivas reválidas, pero sí puedo aseverar que fue un alumno brillante como lo fue –atestiguado además por numerosas matrículas de honor de las que nunca hizo gala– como alumno de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense en la que se licenció en 1963, y se le otorgó el Accésit del Premio Nacional Fin de Carrera. Obtuvo el año siguiente – al tiempo de la aprobación de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado – su ingreso en el Cuerpo de Técnicos de la Administración Civil del Estado. Aunque la retribución era notablemente magra se casó inmediatamente con Sol Guasp Maldonado y, como era usual en la época, muy pronto nacieron sus primeros hijos Ramón y Sol a los que siguieron Rocío y María.

Su ejercicio como TAC (llamados Administradores Civiles del Estado desde la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984) lo desarrolló fundamentalmente en el palacete de Castellana número 3 (Presidencia) y lo compatibilizó- es cierto que no muchos años- con la docencia, como Profesor en la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense.

Aunque el peregrinaje por las oposiciones resulta hoy difícilmente imaginable, por entonces no pocos afrontaban el reto. Ramón – quizás por influencia de su suegro, Jaime Guasp –comenzó a estudiar la de Letrados del Consejo de Estado, pero los exámenes se precipitaban y no logró el ingreso. Las convocatorias eran muy espaciadas, y las plazas escasas, por lo que procedió a una rápida reubicación. A la primera, en 1967, ingresó en el cuerpo del Letrados de las Cortes Españolas en el que permaneció en servicio activo interrumpido hasta su jubilación en 2010. Parte de esos cuarenta y tres años – los primeros – compatibilizó su puesto en las Cortes y en Presidencia. Aquellas ocupaban el solo espacio del Palacio

que inauguró en 1850 Isabel II –con el bar gerenciado por Chicote en el vestíbulo de entrada por la Carrera de San Jerónimo – y ésta continuaba en Castellana núm. 3, y, por tanto, se separaban por un pequeño paseo de no más de 15 minutos.

Pronto empezó también Ramón Entrena el ejercicio de la Abogacía y lo hizo, por supuesto, en solitario. Primero abrió el despacho en la calle Enrique Larreta y amplió después su espacio en la calle Santiago Bernabéu, a pocos pasos del estadio de su rival futbolístico. Para un atlético racial como era tener a la vista el Estadio Santiago Bernabéu, el templo del fútbol madrileño, no dejaba de ser un sarcasmo del que siempre salía afilando la ironía. Su despacho – personalista, hecho a su medida – le proporcionaba notables satisfacciones y no pocos éxitos, aunque nunca lo antepuso a su labor en las Cortes ya democráticas, y en la Junta Electoral Central (antes Junta Central del Censo en la que eran funcionarias y lo fueron hasta su jubilación María Jesús Uribelarrea y María José Rodríguez Puertas). Disfrutaba con su Comisión del Estatuto del Diputado y, por supuesto, con la Junta Electoral Central en la que le conocí tras ser yo destinado, recién ingresado en el cuerpo, por el Letrado Mayor de las Cortes en febrero de 1986 para ayudarle con el enorme trabajo que se venía encima consecuencia de la convocatoria del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. Mi temporal adscripción a la JEC – para cubrir la baja por enfermedad de Martín Bassols Comá – se convirtió en definitiva y convivimos durante diez años en esa institución pequeña en tamaño pero grande en su misión de velar por la limpieza y objetividad de los procesos electorales y refrendatarios. También asumimos juntos el encargo del Secretario General del Congreso de asesorar a la Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias que se constituyó en la III Legislatura y que tuvo no poca conflictividad. Algunos de los dictámenes que preparamos para aquella Comisión de investigación se publicaron en la Revista de las Cortes Generales.

Cuando – corriendo el año 1998 o primeros de 1999, no lo recuerdo con precisión – me consultó sobre la oferta que le había formulado Miguel Roca Junyent para dirigir la sede del despacho en Madrid, tras solicitarle no pocas aclaraciones, le animé a dar el paso. Estaba para cumplir los 60 años y entendía que era el momento pro-

picio para dejar la abogacía solitaria y encuadrarse en un despacho de campanillas que, sin género alguna de duda, iba a despuntar en el foro madrileño y que él podía y debía encabezar. Quién iba a pensar que un tiempo después, a primeros del 2002, cuando yo había concluido mi mandato como Vocal del Consejo General del Poder Judicial, íbamos a acabar fundando juntos –con Mercedes González-Estrada– el despacho “Estudio Jurídicos y Procesales”, que tantas satisfacciones nos proporcionó, casi tantas como disgustos porque el ejercicio de la abogacía es tan atractivo en su dimensión de abogar por los derechos e intereses de otros como complicado por cuanto el titular de los mismos pretende siempre ganar, objetivo apodíctico que está en manos de otro.

Ramón Entrena murió a los 78 años, en plenitud hasta pocos meses antes, el 6 de septiembre de 2019. Solo cuando la enfermedad se lo impidió dejó de ir al despacho cada día, a muy primera hora, a encerrarse con sus papeles, con sus informes y demandas, a estudiar cada caso como si fuera el más importante, que siempre lo era.

A Ramón le gustaba sumergirse en los papeles, leerlos por delante y por detrás, reclinarse en la silla con la mano derecha sujetando el mentón para pensar y así encontrar la respuesta a la consulta o al recurso. La consulta o el pleito se lo sabía con tal precisión que dictaba, a ritmo pausado y sin apenar tener que auto corregirse; incluso soportaba las interrupciones, y nunca le vi perder el hilo ni de los puntos y comas. Fue un apasionado atlético, club del que fue Vicepresidente con Vicente Calderón. Cuando falleció su queridísimo Calderón se presentó a las elecciones formando parte de la candidatura de Agustín Cotorruelo, que fue arrasada por el olvidable doctor Cabezas.

No era sencillo ser admitido entre sus – no demasiados – amigos. En mi caso se convirtió primero en mi maestro, al que se admira y venera, y después en mi amigo. Me decía que bastaba que alguien fuera enemigo mío para serlo suyo por ósmosis, sin necesidad de preguntar por qué. Trabajamos a destajo en la Junta Electoral Central, pues las elecciones se sucedían a cual con mayor complejidad, también en las Comisiones parlamentarias, incluso en la Asociación de Letrados de las Cortes Generales. Compartimos, como el dúo dinámico, el trabajo, aunque también abundantes cafés parlamentarios con compañeros, con periodistas (un recuerdo especial a Julián Lacalle y a Julia Navarro) incluso se sumaban diputados,

desde José Luis Rodríguez Zapatero hasta Javier Gómez Darmendrail, Gaby Cisneros, Luis Ramallo, Luis Mardones, Emilio Olabarría, Joseba Azkárraga, el canario Fajardo, Miguel Martínez Cuadrado, Josep Pau Pernau, Pepe Madero, José M<sup>a</sup> Trías de Bes, Manel Silva, J. Sánchez Llibre, Álvaro Cuesta y otros muchos que siento no citar para no hacer aún más extenso este artículo.

Aunque Fuenterrabia, primero, y Marbella, después, sin perjuicio de Los Escoriales, fueron sus centros de descanso, su pasión era Francia, en mayor medida aún que Italia. Preparadas a conveniencia las rutas por la Provenza, Bretaña, el Loira o Normandía, mezclando el arte, con el paisaje y la gastronomía, señalando siempre con el dedo índice el vino elegido para evitar sorpresas en la factura. Conseguí, al borde de este siglo, que cruzara el charco y en los varios congresos electorales que se celebraron en México pasamos magníficos ratos con Pedro González Trevijano y con los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Raúl Bolaños Cacho y Ángel Díaz Ortiz) que quedaron epatados con sus interpretaciones de rancheras y boleros, a veces intercaladas con una canción de Sabina.

Nunca quiso dejar de trabajar. Tuvo que jubilarse en las Cortes, claro, pero el despacho para Ramón fue siempre vida, ilusión y reto. De todo le gustaba hablar, era dueño de una memoria prodigiosa (sobre todo hasta los 80), pero huía de cualquier conversación sobre enfermedades; huía, así de la que le pudiera afectar en algún momento. Yo también le creía eterno. Nos ha dejado demasiado tempranamente. Por más que nos sigamos alimentando de sus frases, de sus sarcasmos o de sus consejos, sentimos un enorme vacío. Ramón a todos nos pertenecía, pero sobre todo a Sol, a sus cuatro hijos y a sus seis nietos (al menos uno de ellos le salió madridista...).

## I. LA OBRA PUBLICADA

Un homenaje, tan merecido como imprescindible a Ramón Entrena Cuesta, puede abordarse desde muchas perspectivas imaginativas, y una es la que aquí afronto: dar cuenta de algunos de los textos que publicó, siempre en obras colectivas.

ENTRENA CUESTA, R. (1980). La Corona. En *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Civitas.

Fernando Garrido Falla, Catedrático de Derecho Administrativo y Letrado de las Cortes Generales de las que fuera Letrado Mayor, afrontó una empresa hasta entonces no abordada cual fue la edición de un libro de comentario sistematizado de la Constitución, artículo por artículo, con arreglo al mismo esquema: concordancias, precedentes (en nuestra historia constitucional), derecho comparado, elaboración del precepto y exégesis o interpretación del mismo. Fernando Garrido contó con un grupo selecto de extraordinarios compañeros del cuerpo de Letrados de las Cortes (L. M<sup>a</sup>. Cazorla, F. J. Gálvez, E. Recoder de Casso, J. A. Santamaría Pastor, F. Santaolalla López, J. M. Serrano Alberca y por supuesto Ramón) a los que sumó al titular de la otra R., seguida de los mismos apellidos, Rafael Entrena Cuesta, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona y autor del mejor Curso de Derecho Administrativo que haya visto la luz, con el que han estudiado generaciones de abogados y opositores.

A Ramón le encomendó el comentario del Título II de la Constitución, “De la Corona” artículos del 56 al 65. En sus páginas, pone de manifiesto el consenso alcanzado en torno a estos preceptos –y el consiguiente rechazo de las enmiendas–. Muestra “la preocupación por alcanzar una Corona sin responsabilidad y sin poder, que hiciese posible su compatibilidad con el régimen parlamentario” (pág. 1025). La Corona, como Jefatura del Estado, “se coloca por encima –o, lo que viene siendo lo mismo, al margen– de los tres poderes, arbitrando y moderando el funcionamiento de las instituciones” (pág. 1026) y, en fin, concluye que “carecen de fundamento los temores de que el texto constitucional pueda abrir paso a desviaciones del régimen parlamentario por la vía de la asunción por la Corona de un papel político activo” (pág. 1029), toda vez que la regulación de la Corona es “perfectamente respetuosa” con el principio de soberanía popular y la naturaleza del régimen parlamentario. El rey, conforme al principio de soberanía popular y con la naturaleza del régimen parlamentario, queda “sometido de lleno” a la Constitución, en cuanto órgano estatal situado por debajo de la misma y sujeto al respeto de los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas, como se infiere del artículo 61, aunque este aspecto no está “exento de retórica y de reiteración por cuanto tales derechos ya están comprendidos en la Constitución” (pág. 1069). En fin, la enumeración de las funciones

regias que contienen los artículos 62 y 63 “tienen carácter taxativo”, pues como señala el artículo 56, el Rey no tiene otras funciones que las que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes” (pág. 1079).

GARRIDO FALLA, F. (dir.) y ENTRENA CUESTA, R. et al. (1981). *El modelo económico en la Constitución española*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Fernando Garrido Falla dirigió un equipo extraordinario formado por Gaspar Ariño, Mariano Baena del Alcázar, Martín Bassols y Ramón Entrena, cuyo trabajo vio la luz con el título *El modelo económico en la Constitución española*, al que se acercan desde una perspectiva jurídica con el fin último de proceder a su defensa, la defensa del compromiso ideológico que configura con la libertad de empresa y la economía de mercado, por más matizaciones y sutilezas que la Constitución contenga en el artículo 38 y en otros preceptos constitucionales como los artículos 51, 128 o 131, que determinan la falta de rigidez del modelo diseñado que algunos denominaron “economía mixta” o incluso “Constitución económica mixta”.

Por más que el libro no ofrezca una absoluta homogeneidad o uniformidad entre los distintitos autores, como afirma Garrido Falla, sí expresa una identidad sustancial en cuanto a la necesidad de mantener el principio de libre empresa y economía de mercado, bien es verdad que con una abanico de matices que incluye desde un cierto recelo frente a la creación de cualquier empresa pública hasta la reelaboración del concepto de servicio público que debe quedar reducido ahora a las actividades de carácter esencial, cuestionándose la constitucionalidad de todo monopolio, sea fiscal sea el que se basa en título concesional.

Entrena Cuesta critica el planteamiento de la posible compatibilidad entre un sistema colectivista de propiedad de los medios de producción y planificación estatal con la existencia de un mercado auténtico en el que juegan libremente los mecanismos de oferta y demanda. La crítica la realiza desde el punto de vista histórico-político, en primer término. Señala que, si bien la Constitución es fruto del consenso, es también cierto que los partidos políticos renunciaron a alguno de los principios que conformaban su ideario. Y, en segundo lugar, indica que, aun partiendo de la flexibilidad del modelo

configurado, encontramos algunos preceptos de mayor relevancia, como los contenidos en el Capítulo II del Título primero, entre los que se encuentra el de libertad de empresa, que ha de ser respetado en su contenido esencial por el legislador y que vincula a todos los poderes públicos ex art. 53 CE. La consecuencia es que, por muy profundos, que sean los cambios en el sistema, este debería fundarse y asentarse necesariamente en el reconocimiento de este derecho a la libertad de empresa y en la protección de las consecuencias que de tal reconocimiento se derivan. El sistema no puede ser sino definido como de economía social de mercado, integrador de la economía libre y no dirigida con progreso y bienestar social acorde con la igualdad material art. 9.2 CE) (págs. 130 y ss).

ENTRENA CUESTA, R. (1997). El recurso contencioso-electoral: naturaleza y objetivo. En *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: Reflexiones sobre el régimen electoral, enero 1993* (pp. 475-490). Madrid: Congreso de los Diputados.

Tras una primera aproximación en los comentarios a los 109 y siguientes integrados en los *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, dirigidos por Luis M<sup>a</sup> Cazorla Prieto<sup>2</sup>, Ramón Entrena volvió en varias ocasiones sobre el tema que era su preferido dentro del Derecho Electoral.

Primero fue en unas Jornadas, las IV de Derecho Parlamentario, que se celebraron en 1993 y versaron sobre el Derecho Electoral, que se recopilaron en libro colectivo señalado. Su colaboración llevó el título *El recurso contenciosos-electoral: naturaleza y objetivo* (aunque creo fue una errata que se mantuvo pues quería decir “objeto”). Tras ponderar el acierto del constituyente en la judicialización del control de la validez de las actas y credenciales ex art. 70.2, define el recurso contencioso-electoral como el proceso jurisdiccional (que no es especial pues no hay un proceso común) en el que se satisfacen las pretensiones admitidas por la ley en relación con la proclamación de candidatos electos (págs. 476-477), para a continuación subrayar las diferencias con el contencioso-administrativo: a) En cuanto a las

---

<sup>2</sup> Publicado en Civitas. Madrid, 1986. En el mismo colaboran, entre otros compañeros, José Luis Ruiz Navarro, Ignacio Astarloa, Javier Ballarín o el magistrado Cecilio Serena, entre otros.

partes legitimadas, no basta cualquier derecho subjetivo o interés legítimo para ostentar la legitimación sino que ésta corresponde solo a quienes están comprendidos en la enunciación taxativa del art. 110 LOREG, sin que quepa aplicación supletoria de la LJCA; b). Lo más significativo es que no hay Administración demandada (que no lo es la Junta Electoral que ha de emitir un informe objetivo e imparcial, ni tampoco el Fiscal que formula alegaciones ni tampoco los Ayuntamientos o Diputaciones cuando se impugna la elección del Presidente de la Corporación Local); c) La sentencia no estima el recurso si concurre cualquier infracción del ordenamiento jurídico sino solo cuando se justifica alguno de los fallos concretos permitidos por el art. 113.2 LOREG; c) La principal diferenciación está entre el objeto de uno y otro: en el contencioso-administrativo, la pretensión anulatoria del acto; en el contenciosos electoral, la pretensión se debe concretar en instar alguno de los fallos que pueda contener la sentencia (págs. 478-480), si bien más adelante dice que en realidad el verdadero objeto de la pretensión es el restablecimiento del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos hipotéticamente lesionado (pág. 478). Y, por último tras una crítica más que justificada a las dos sentencias sobre la elección de diputados de Murcia en 1989 (la de la Sala del Tribunal Superior de Justicia y la ulterior del Tribunal Constitucional) concluye que confunden el fundamento y la justificación de la pretensión: “el cómputo de más o menos Mesas electorales no era la pretensión y su fundamento en cuanto forma de acotar la *litis* sino solo la justificación de la verdadera pretensión: la de alterar la proclamación de electos”. A la pretensión solo cabe oponerse interesando su rechazo y que se confirme la proclamación; no cabe, en lugar de oponerse, pedir otro de los fallos del art. 113.2 LOREG porque con ello se introduciría un objeto procesal nuevo, lo que equivale a una reconvención que no está permitida en la LOREG (págs. 488-489).

ENTRENA CUESTA, R. (2001). El proceso contencioso-electoral. En P. García Escudero (dir.). *Derecho Contencioso-electoral* (pp. 205-246). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Volvió sobre el tema Ramón Entrena en el estudio *El proceso contencioso-electoral*, en una obra colectiva dirigida por Piedad García-Escudero con motivo de un curso dirigido a los jueces y magistra-

dos. Comienza distinguiendo las garantías políticas, las sociales y las jurídicas del proceso electoral, para centrarse en estas. Por una parte, los recursos en vía administrativa electoral: a) El recurso jerárquico común o general o alzada ordinaria regulado en el art. 21 LOREG, aunque es de aplicación supletoria la Ley 39/2015, salvo en materia de plazos de interposición y resolución, el plazo de audiencia o cómputo de los plazos o las dependencias en que puede presentarse (págs. 210-212); b) Los recursos en materia de respeto del pluralismo y la neutralidad informativa; c) Los recursos contra el escrutinio general, la más importante de las novedades de la reforma de la LOREG de 1991 con un procedimiento “sencillo y rápido” (pág. 219). La segunda parte del estudio versa sobre los recursos jurisdiccionales distintos del contencioso electoral: a) El recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos; b) Los recursos en materia censal: actualización ordinaria mensual del censo electoral y rectificación del censo en periodo electoral; c) El recurso contenciosos-administrativo, en general. Aunque la STC 149/000 declaró inconstitucional y nula la expresión “o judicial” contenida *in fine* del art. 21.2 LOREG lo cierto es que “la práctica venía mostrando multitud de ejemplos de recursos contenciosos administrativos comunes contra acuerdos de la JEC, que resultaban admitidos; con el resultado estimatorio o desestimatorio que en cada caso correspondiera”. Además ya antes, la LJCA 29/1998 había atribuido a los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo la competencia para el reconocimiento de las impugnaciones de los acuerdos de las Juntas Electorales (pág. 225). A partir de esta exposición Entrena Cuesta realiza la siguiente observación sobre la STC 149/200:

Nos encontramos ante una sentencia interpretativa, pero de inconstitucionalidad, lo que no dejaría de venir a dar la razón al voto particular del Magistrado Garrido Falla, cuando afirma que podría haber sido suficiente una sentencia interpretativa que declarase la constitucionalidad del inciso entendido como no excluyente de manera indiscriminada y absoluta de la posibilidad de todo recurso judicial... parece bien dudoso que (por ejemplo) cualquier acuerdo en el ejercicio de la función de dirección y supervisión de la Oficina del Censo Electoral pueda ser objeto de recurso; no parece que pueda ser recurrible el informe que emita la JEC acerca de proyectos de disposiciones en relación con el censo electoral (...) (págs. 229-230).

En fin, concluye el estudio con el recurso contencioso-electoral, en el que, a las consideraciones realizadas en el trabajo anteriormente citado, añade la nueva línea jurisprudencial –separada de la anterior de “búsqueda de la verdad material que se situaba por encima de los condicionamientos procesales obviados por las sentencias de Murcia y del TC”, de 1989 y 1990 respectivamente –abierta con la STS de 9 de julio de 1993 (que responde a la personación de un partido para apoyar con sus alegaciones un recurso contencioso-electoral interpuesto por la candidata del mismo partido, a la que responde que “carece de legitimación para el papel procesal que se ha arrogado”) y las SSTC 148 y 149/1999, de 4 de agosto, que constituyen un ejemplo decisivo de la prevalencia de las exigencias procesales y de la delimitación del objeto del recurso del objeto del recurso contencioso-electoral” en la línea defendida por el autor.

ENTRENA CUESTA, R. (2010). Justicia electoral. En F. Pascua Mateo (coord.). *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral* (pp. 631-662). Madrid: Thomson Reuters.

El último estudio que reflejamos en este ciclo es *Justicia electoral*, que Ramón Entrena Cuesta publica en una obra colectiva dirigida por Fabio Pascua Mateo, por entonces Secretario General de la Asamblea de Madrid y en el que, como en los anteriores, tuve el honor de compartir espacio con mi admirado maestro. Este estudio “Justicia Electoral” se funda básicamente en el que acaba de referirse, aunque amplía su reflexión sobre el contencioso-electoral a la luz de la STC 80/2002, de 8 de abril que “a parte de recordar la diligencia exigible a los actores del proceso electoral, acoge resueltamente las ideas que venimos propugnando acerca de la inexcusabilidad de los plazos y cauces procesales” (pág. 659) e introduce, en fin, el amparo electoral.

ENTRENA CUESTA, R. (2014). Artículos 108 y 113. En M. Delgado-Iribarren (coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*. Madrid: La Ley.

Impulsada y coordinada por Manuel Delgado-Iribarren, Director de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral, se publican los *Comentarios a la LOREG y a la LOR*, en cuya redacción participan

un nuevamente selecto grupo de compañeros Letrados de las Cortes Generales (Ana Aizpuru, Mercedes Araujo, Alfonso Cuenca, Piedad García-Escudero, Lidia García Fernández, Raquel Marañón, V. Moret, F. Pascua, M. R. Ripollés y yo mismo) además de magistrados como el querido y recordado J. M. Maza o J. J. González Rivas, o académicos como Carmen Robles, Francisco Visiedo o P. Santolaya Machetti.

Entrena se encarga –en aquel momento estaba inmerso en otras exigencias– de solamente dos artículos, quizás los que conocía más: los artículos 108 y 113 de la LOREG, el primero sobre el objeto del recurso contencioso-electoral y el segundo sobre los distintos fallos que puedan pronunciarse al resolver el recurso contencioso-electoral.

En el art. 108 Entrena Cuesta reproduce, en esencia, sus trabajos anteriores sobre el objeto, naturaleza del ámbito del recurso contencioso-electoral (págs. 1007-1019). En el comentario del artículo 113 LOREG expone que el proceso contencioso-electoral tras la fase alegatoria, y concluido, en su caso, el periodo probatorio no hay fase conclusiva (pág. 1033). Se plantea después si es necesaria la previa protesta o reclamación contra el acto de escrutinio para que pueda admitirse el contencioso-electoral a lo que responde, conforme a la jurisprudencia, que “una cosa es que la interposición del contencioso-electoral exija el agotamiento de la vía administrativa previa constituida por las reclamaciones ante las Juntas y otra que ello suponga la imposición de un rígido principio del preclusividad” (pág. 1034).

Como el grandísimo procesalista que era Ramon Entrena – quien reivindicaba siempre a su maestro Jaime Guasp, cuyas dos obras magnas *Derecho y Derecho Procesal Civil* se conocía a la perfección – disfrutaba al escribir sobre la naturaleza de un proceso; en el caso, el contencioso-electoral. Nos dice: “Como en cualquier otro proceso, pretensión y oposición producen el acotamiento de la litis. El problema es importante porque alguna sentencia a mi juicio equivocada puede llevar a consecuencias jurídicamente graves. Ya adelantábamos, al referirnos al error técnico de la LOREG consistente en enumerar los posibles fallos de la sentencia en lugar de definir las posibles pretensiones articulables en el proceso, para luego, en cuanto a la sentencia, limitarse a decir que deberá admitir o inadmitir, estimar o desestimar el recurso; de ahí que las partes personadas en el recurso que se opongan a este podrán pretender su inadmisión

o desestimación, pero no un fallo de los previstos en el art. 113.2, distinto del pedido por el recurrente, puesto que éstos solo pueden constituir el objeto de la pretensión actora solo puede solicitarlos el recurrente” (págs. 1036-1037), que es normalmente el perdedor; en otro caso el ganador debería siempre recurrir... por si acaso. Así lo expresa al final del epígrafe: “El efecto perverso de esa confusión podría traducirse en la imposición al ganador electoral de la carga de recurrir por si un hipotético recurso contrario lograba la validación de determinados votos nulos o del resultado de alguna Mesa declarada nula, sin poder a su vez el ganador postular la validación de otros votos o mesas no cuestionadas por cuanto, aunque favorecieran al ganador, éste no podría introducir en el debate procesal el cómputo de esos votos o mesas, en cuanto no eran objeto del recurso” (pág. 1039).

ENTRENA CUESTA, R. (1999). La capitalidad de la Comunidad de Madrid. En E. Arnaldo Alcubilla y J. J. Mollinedo Chocano (coords.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid* (pp. 100-101). Madrid: Comunidad de Madrid.

Con motivo del vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas promovió –alcanzando el techo competencial– la edición que de unos Comentarios a la norma institucional básica de la Comunidad Madrid, de cuya dirección y coordinación me encargué. Cuarenta y cuatro autores de grandísimo nivel entre los que destaco a T. Ramón Fernando Rodríguez, Manuel Jiménez de Parga, Antonio Torres del Moral, Luis Aguiar de Luque, Luis López Guerra, Pedro González Trevijano, Jaime Rodríguez Arana, Fernando Sainz Moreno, José Antonio Souto Paz, Eduardo Torres-Dulce o el propio Ramón Entrena Cuesta que escribió un capítulo sobre *La capitalidad de la Comunidad de Madrid*: su reconocimiento constitucional en el artículo 5 (cuyo precedente se encuentra en la Constitución de 1931); su reconocimiento estatutario en el artículo 6; las que denomina “referencias legales ordinarias” a la capitalidad, entre ellas la Ley de Bases del Régimen Local o la Ley de Haciendas Locales. El núcleo de su aportación se encuentra en las frustradas iniciativas legislativas de una Ley de capitalidad que se infiere del art. 6 del Estatuto de Autonomía (“La villa de Madrid, por su condición de capital de Estado y sede de las

instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por la ley votada en Cortes) apuntando que su contenido habrá de ser consecuente con la especial posición institucional de la capital del Estado, y otorgar a Madrid el marco competencial y los recursos financieros necesarios para sumir la carga que supone albergar la sede del Gobierno central y las instituciones básicas del Estado” (pág. 100). La determinación de las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales no es pues, el único contenido posible sino el contenido mínimo de la Ley especial, tal y como se deduce de la Ley de Bases del Régimen Local y de la Ley de Haciendas Locales. Esta concepción de capitalidad es “lo más conforme con el derecho comparado si se observan los regímenes especiales de París, Londres, Bruselas o Roma” (pág. 101).

ENTRENA CUESTA, R. (1999). Régimen electoral y partidos políticos. En P. González-Trevijano y E. Arnaldo Alcubilla (coords.). *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana* (pp. 1103-1128). Madrid: La Ley, Universidad Rey Juan Carlos.

Uno de los grandes líderes políticos contemporáneos de habla hispana y Presidente de la República Dominicana durante tres mandatos, los dos últimos consecutivos, el Dr. Leonel Fernández, nos encomendó a Pedro González Trevijano y a mí –después de no pocos viajes en defensa de su proyecto de modernización e institucionalidad jurídica– la dirección y coordinación de unos comentarios a la recién aprobada Constitución dominicana de 2010. Contamos con un extraordinario grupo de juristas (Juan J. González Rivas, Eduardo Espín Templado, Roberto Blanco Valdés, Carlos Lesmes Serrano, Manuel Marchena, M. Jiménez de Parga y un largo etcétera), y, por supuesto, con Ramón Entrena que elaboró el capítulo “régimen electoral y partidos políticos”. Tras un breve *excursus* sobre el reconocimiento al conjunto de la ciudadanía de la titularidad del poder electoral, estudia los requisitos para el ejercicio del sufragio activo y pasivo y al sistema electoral, da cuenta de que la Norma Suprema no contiene la definición del mismo como proporcional o mayoritario ni un pronunciamiento sobre las circunscripciones pues únicamente prevé que ha de garantizarse “la representación de las minorías cuando haya de alegarse dos o más candidatos” (pág. 1112). Aborda asimismo el “problema central” del presidencialismo, la prohibición de reelección

inmediata que es la solución elegida (por cierto ya modificada para hacerle posible en 2015). Como bien señala, no hay una solución universal, pero deben tenerse en cuenta cuatro variables: los límites del poder, la exigencia de responsabilidades por el ejercicio del poder, la existencia de incentivos para el buen desempeño presidencial y la renovación del liderazgo político” (pág. 1116).

En fin, destaca la influencia de los sistemas de partidos en el régimen presidencial en cuanto despliegan sus efectos, al menos como consecuencia de dos factores fundamentales: “por una parte, del número efectivo de partidos existentes en el Parlamento; por la otra, de la disciplina de esos partidos. En realidad, sólo teniendo a la vista el formato de partidos parlamentarios (su naturaleza, sus dimensiones respectivas, sus niveles de disciplina interna, el grado de volatilidad del sistema de partidos, etc.) con el que un determinado Presidente ha de gobernar, es posible hacer predicciones y proyecciones razonables sobre el funcionamiento del sistema. Ello significa, también, que cualquier política de diseño constitucional del sistema presidencialista que no quiera ser puramente arbitrista ha de tener muy en cuenta el historial partidista del país de que se trate, es decir, la evolución histórica, en un tracto cronológico lo suficientemente significativo, de su sistema de partidos. Pues, aunque es cierto, por supuesto, que los sistemas de partidos no son meras variables independientes en las que no es posible influir a través de mecanismos de ingeniería política, constitucional, no es menos cierto, paralelamente, que los sistemas de partidos juegan por sí mismos; es decir, tienen una influencia notable en el funcionamiento del sistema: en su funcionalidad, en su rendimiento institucional y, en última instancia, en su: “estabilidad y posibilidades de mantenimiento en el tiempo” (pág. 1126).

Y concluye con esta reflexión: “Los sistemas presidenciales funcionan mejor con modelos multipartidistas y por otra parte, es un error combinar el presidencialismo con la representación proporcional, que atiende a propiciar el multipartidismo o, como dice Sartori, a incrementar el número de partidos que importan, entendiendo por tales aquellos que, a la vista de la configuración concreta del reparto de fuerzas en el Parlamento, tienen potencial de coalición o de oposición” (pág. 1127).

ENTRENA CUESTA, R. (2002). Las campañas electorales ante la Junta Electoral Central. En E. Arnaldo Alcubilla, R. Ávila Ortiz y J (coord.). *Elecciones y Justicia en España y México. Memorias del II Curso de Formación Judicial Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En virtud de un convenio firmado entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, de una parte, y el Consejo General del Poder Judicial y la Junta Electoral Central de otra, Ramón Entrena participó en sendos cursos celebrados consecuencia de ese marco relacional. Del segundo de ellos celebrado en Oaxaca entre el 4 y el 7 de julio de 2001 nos ha quedado la Memoria en forma de libro con el título de “Elecciones y Justicia en España y México”, en el que nuestro homenajeado escribió un artículo sobre “Las campañas electorales ante la Junta Electoral Central” (págs. 27-40). A partir de un pormenorizado análisis de la LOREG detalla cuál es la misión de la Administración Electoral y cuáles las competencias de la Junta Electoral Central. Aborda particularmente los distintos medios que la ley prevé que las formaciones políticas contenientes a las elecciones pueden emplear para la captación de sufragios. Y, en fin, concluye con una detenida consideración sobre la neutralidad informativa que debe caracterizar a los medios públicos de comunicación a fin de garantizar su imparcialidad, exigencia que, en virtud de las leyes orgánicas complementarias de la LOREG, es también aplicable a las emisoras de televisión privada, a las emisoras municipales de radiodifusión y a las emisoras de televisión local por ondas terrestres.

Con el mecanismo de comunicación previa a la Junta Electoral Central por parte de los medios públicos de comunicación y de la televisión privadas de los debates o entrevistas que pretendan realizar, conforme establece la Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999, no se pretende “ningún intento de censura previo sino que... las entidades políticas puedan formular los recursos o reclamaciones pertinentes y, en su caso, obtener de las Juntas Electorales la reparación que pudiera corresponder...cuidándose siempre (las citadas Juntas electorales) de salvaguardar a libertad de información y la libertad de los profesionales de los medios” (pág. 40).

## II. LA OBRA NO PUBLICADA

Quien ejerce la abogacía, por más que firme sus escritos procesales o sus informes o dictámenes, se acostumbra a un cierto anonimato pues aquello que no es objeto de publicación permanece en el pequeño mundo al que se dirige. Tantos y tantos abogados como Ramón Entrena Cuesta han legado a la doctrina decenas de escritos que podrían haber trascendido del estricto ámbito para el que se concibieron, pero que quedaron enclaustrados en el mismo. En el caso de mi maestro la mayoría permaneció en el espacio para el que la elaboró sin, después, convertirse en artículo doctrinal.

De hecho, Ramón Entrena fue muy estricto y deslindó claramente la abogacía de lo académico. Aparentemente aquella es más efímera y lo académico, perdurable. De hecho, nuestro homenajeador no siguió la carrera universitaria, ni siquiera optó al doctorado, por más honores que acreditara. Cuando fue invitado a participar, siempre en obras colectivas, como hemos visto, no puso objeciones, pero siempre sobre cuestiones ajenas a su profesión de abogado. Supo discernir bien los ámbitos.

Siempre eché en falta, aunque también podría emplear el plural, que hubiera escrito un libro sobre los colegios profesionales. Le recriminé que no lo hiciera pues su sabiduría sobre la llamada Administración corporativa era inmedible. Pero a él no le gustaba sujetarse a exigencias académicas que partían del examen de lo hasta el momento escrito. Era un espíritu libre y abierto, inadaptable a las citas a pie de página.

Siempre eché en falta, asimismo el plural sería justo, que hubiera escrito un libro sobre la función pública, sobre el estatuto de los empleados públicos y, en particular, sobre el régimen disciplinario. Tampoco lo conseguí por más asuntos cuya defensa hubiera asumido. O sobre el procedimiento sancionador administrativo o sobre la expropiación forzosa o sobre la contratación pública.

La obra escrita legada por Ramón Entrena Cuesta, en fin, no se comprime a la que hemos dado cuenta en el epígrafe anterior. Se expande a muchos más escritos, que, con toda seguridad, han permitido reflexionar y avanzar en decenas de cuestiones abiertas a la interpretación jurídica, pero que no han trascendido o son inencontrables para el común y ello sin contar con todas las enseñanzas transmitidas oralmente a sus compañeros o a sus oyentes.

Gracias, Ramón, por todas ellas.