

RCG

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES

Primer, Segundo y Tercer cuatrimestre 2017

100
101
102

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCIÓN

(Núm. 100,101 y 102 – Primer, Segundo y Tercer Cuatrimestre de 2017)

Presidente: Ana María Pastor Julián

Vicepresidente: Pío García-Escudero Márquez

José Ignacio Prendes Prendes, Pedro María Sanz Alonso, Micaela Navarro Garzón, Joan Lerma Blasco, Rosa María Romero Sánchez, María Gloria Elizo Serrano, Jorge de Esteban Alonso, Francisco Fernández Segado, Miguel Martínez Cuadrado, José Antonio Moreno Ara, Mercedes Araújo Díaz de Terán, Fernando Dorado Frías, Ana María Álvarez Pablos, Fernando Sáinz Moreno.

Consejo Asesor: Landelino Lavilla Alsina, Juan José Laborda Martín, Esperanza Aguirre Gil de Biedma, Juan Ignacio Barrero Valverde, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Luisa Fernanda Rudí Úbeda, Manuel Marín González, Francisco Javier Rojo García, José Bono Martínez, Jesús Posada Moreno, Patxi López Álvarez.

Director: Carlos Gutiérrez Vicén

Subdirector: Manuel Caveró Gómez

Secretaria: Blanca Hernández Oliver

Secretaría Técnico-Administrativa: Servicio de Publicaciones No Oficiales
y del Plan Editorial

SUSCRIPCIONES

Congreso de los Diputados
Secretaría General. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones.
(Departamento de Publicaciones)
Floridablanca, s/n - 28071 Madrid
Teléf.: 91 390 68 21 - Fax: 91 429 27 89
E-mail: dpto.publicaciones@congreso.es

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

100, 101 y 102

Primer, Segundo y Tercer cuatrimestre de 2017

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. El original de los trabajos se enviará a “Revista de las Cortes Generales”. Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones. Floridablanca, s/n, 28071 Madrid.
2. Los trabajos deben ir mecanografiados a doble espacio, acompañados de la versión en soporte informático, preferentemente en la versión Word para Windows.
3. Cada texto debe ir precedido de una página que contenga:
 - Título del trabajo.
 - Nombre del autor o autores.
 - Dirección completa y teléfono del autor.
 - Número del N.I.F.
4. La Revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el sistema empleado —mecánico, fotocopia, grabación, etc.—, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con los contenidos y las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que éstos recaen única y exclusivamente en los autores.

ÍNDICE

I. ESTUDIOS

- La responsabilidad del Estado-Legislador tras la reforma de 2015* 7

VICENTE MORET MILLÁS

SANTIAGO GATÓO JIMÉNEZ DE LAIGLESIA

- Cuarta generación de derechos: reflexiones sobre la libertad de expresión en Internet* 47

JORGE VILLARINO MARZO

- Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las Comisiones de Investigación Parlamentarias. El deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del Estado en las asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia* 101

JOAN RIDAO MARTÍN

- El procedimiento ordinario de reforma constitucional* 131

PIEDAD GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ

- Un siglo del nacimiento de una nueva era constitucional, la del constitucionalismo social: la carta de Querétaro de 1917* 181

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

II. NOTAS

- ¿Democracia en crisis? El futuro de los partidos políticos y de la democracia representativa* 249

FERNANDO CASAL BÉRTOA

JOSÉ RAMA CAAMAÑO

- Sobre el discurso pronunciado por Alice Rivlin en la apertura de la Novena Reunión de la Red de Instituciones Parlamentarias Presupuestarias e Instituciones Fiscales Independientes de la OCDE, celebrada en el Parlamento Escocés en abril de 2017* 275

CARMEN GUTIÉRREZ DEL CASTILLO

- Uso de conceptos políticos en el diario ABC durante la Transición democrática (1977-1978)* 303

DAVID MORA AGUIRRE

III. SEMBLANZAS

- Pepe Beviá o el Parlamentario Humanista* 329
MATEO MACIÁ

IV. DERECHO COMPARADO

- Constitución de Filipinas de 2 de febrero de 1987. Estudio
introductorio y traducción* 341
MARIANO DARANAS PELÁEZ

V. DOCUMENTACIÓN

- Los espacios arquitectónicos del Archivo y de la Biblioteca del
Congreso de los Diputados* 451
MERCEDES HERRERO DE PADURA
- Cuando el Crowdfunding se llamaba suscripción popular: la
actividad de mecenazgo del Congreso de los Diputados a
lo largo de su historia* 533
VIRGINIA RAMÍREZ MARTÍN

VI. INFORMES Y DICTÁMENES

- Solicitud de informe preceptivo a las Comunidades Autónomas
durante el procedimiento legislativo y doctrina constitucio-
nal (SSTC 13/2015 y 155/2017): tramitación del Proyecto
de Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la
Ley 43/2003, de 21 de noviembre (121/000128)* 569
LUIS MANUEL MIRANDA LÓPEZ
JOSÉ MANUEL SALA ARQUER
PALOMA MARTÍNEZ SANTA MARÍA

VII. RECENSIONES

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Ignacio. El Parlamento moderno.
Importancia, descrédito y cambio* 631
LUIS MANUEL MIRANDA LÓPEZ
- GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Pedro. El purgatorio de las ideas* 639
ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA
- LASSALLE RUIZ, *José María. Contra el populismo. Cartografía
de un totalitarismo posmoderno* 643
DAVID DELGADO RAMOS

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
I
Estudios

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-LEGISLADOR: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN TRAS LA REFORMA DE 2015

Vicente MORET MILLÁS

Letrado de las Cortes Generales.

Profesor asociado de Derecho Administrativo Ie Law School.

Santiago GATÓO JIMÉNEZ DE LAIGLESIA

Graduado en Derecho y Administración de Empresas. Ie Law School

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. EL CONCEPTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-LEGISLADOR III. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-LEGISLADOR IV. RÉGIMEN SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-LEGISLADOR HASTA LA REFORMA DE 2015. V. LA REGULACIÓN EN LA LEY 30/1992 DE RJAPYPAC; VI. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR EN OTROS PAÍSES. VII. EL RÉGIMEN VIGENTE SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-LEGISLADOR; VIII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, y según el Ordenamiento Jurídico vigente, la responsabilidad del Estado-Legislator se puede definir como la obligación de resarcimiento que contrae el Legislador como consecuencia de la aprobación de una ley inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión Europea, que provoque un daño económicamente evaluable al ciudadano y que este no tenga el deber jurídico de soportar.

Se trata de una figura del Derecho que tiene una especial relevancia dada nuestra concepción roussoniana de la ley según la cual el Legislador, crea las leyes que son un reflejo de la voluntad del pueblo. No obstante, hasta principios del siglo XX, resultaba imposible, según este marco conceptual común a todos los Estados de Derecho del momento, que el Legislador pudiera producir un daño indemnizable a una particular, dado que se presumía que sus actuaciones eran un reflejo de la voluntad popular y por ello imperaba el axioma de la libre determinación del contenido normativo de la ley sin sometimiento a límite alguno y el axioma de la irreprochabilidad de la ley¹.

Fue durante las tres primeras décadas del siglo XX cuando se fue configurando la idea de que el Legislador en ciertas circunstancias podía tener un deber de resarcimiento hacia los ciudadanos por el daño que les pudiesen producir determinadas leyes. Así de forma excepcional, el Consejo de Estado francés reconoció, en el *arret* “la Fleurette”, la posibilidad de que en determinados casos la ejecución de una ley podía dar lugar al derecho a la indemnización en beneficio de los particulares perjudicados².

Este *arret* abrió el camino al reconocimiento de la existencia de un nuevo instituto del Derecho que aunque, siendo muy excepcional su reconocimiento, fue poco a poco aceptándose por los tribunales franceses y más tarde por algunos Ordenamientos Jurídicos europeos.

Así, en nuestro país, la responsabilidad del Estado-Legislator se ha ido reconociendo paulatinamente en la jurisprudencia a partir de la Senten-

¹ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. Instel. 2012. pág- 241.

² Santamaría Pastor Juan Alfonso. *La teoría de la responsabilidad del Estado legislador*. Revista de Administración Pública. N° 68. 1972. pág-78.

cia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio que abordaba, entre otros aspectos, el adelanto de la edad de jubilación *de los Magistrados*, la cual afirmó que:

“Es posible, incluso, que esta finalidad no quede suficientemente asegurada y que esos efectos negativos, de no ser corregidos, puedan merecer algún género de compensación. Pero esta cuestión queda, en todo caso, fuera del ámbito del presente recurso”.

Se abrió así la vía para el reconocimiento de la responsabilidad del Estado-Legislator en España. Como consecuencia de ello el Tribunal Supremo planteó la existencia de esta figura en numerosas sentencias posteriores. Distinguía entre las leyes que tienen naturaleza expropiatoria de derechos y no de expectativas (SSTC 108/1986 y 99/1987), en segundo lugar las leyes declaradas inconstitucionales (SSTS de 29 de febrero y 19 de diciembre del año 2000) y, en tercer lugar cuando aun no tratándose de los dos supuestos anteriores, los resultados a que conduzca su aplicación merezcan algún género de compensación por cumplir los requisitos generales (STS 2039/2016).

Así pues, la situación antes de la reforma del procedimiento administrativo operada en 2015 era la descrita antes. Las leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, han transformado la regulación de la responsabilidad del Estado-Legislator introduciendo importantes novedades con respecto a las establecidas por la jurisprudencia hasta ese momento. A partir de la reforma citada sólo se podrán reclamar aquellos perjuicios ocasionados como consecuencia de la actividad del Legislator que surjan de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al derecho de la Unión Europea. Se concibe así esta responsabilidad como aquella que nace en ciertos supuestos que tienen como causa común una serie de daños económicos evaluables, generados por la actividad legislativa y que por ello hacen nacer una obligación de compensación.

Por otra parte, la responsabilidad del Estado-Legislator también tiene su reflejo en el derecho de la Unión Europea que no sólo lo prevé específicamente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sino que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la existencia de la misma, llegando a establecer que:

“El principio conforme al cual los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables es aplicable cuando el incumplimiento reprochado sea atribuido al legislador nacional.”³

Asimismo, esta figura aparece específicamente contenida en el derecho alemán, francés, italiano y americano. En todos ellos se reconoce su existencia aunque con distinto alcance y matices.

No es difícil adivinar la gran trascendencia que este instituto del Derecho tiene; debido a las profundas e importantes consecuencias jurídicas, políticas y económicas que se pueden derivar de su nueva regulación. Dos buenas pruebas de lo anterior son los recientes asuntos relativos a las retiradas de ayudas al desarrollo e implantación de energías renovables y las recientes sentencias del Tribunal Constitucional sobre el método de cálculo del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

En conclusión, la jurisprudencia de esta nueva vía de defensa de los derechos del ciudadano, así como la nueva regulación sobre la responsabilidad del Estado-Legislador alcanza una importancia todavía no suficientemente ponderada y no ha sido objeto de toda la atención que derivaría de su importancia. Una decidida acción por parte de los particulares en uso de esta nueva vía de impugnación podría suponer unas consecuencias de enorme calado tanto por las repercusiones económicas y presupuestarias, como desde el punto de vista de la hipotética limitación al Legislador en su amplísimo ámbito de actuación. Se trata de una nueva vía de reclamación que tiene importantes derivadas jurídicas y económicas que se tratarán de poner de relieve a continuación.

II. EL CONCEPTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-LEGISLADOR

El concepto de “responsabilidad” desde un punto de vista iuspublicista nace en el constitucionalismo inglés, francés y norteamericano como un compromiso de los que ejercen el poder hacia los gobernados. Así, en

³ STJUE de 5 de marzo de 1996, nº C-48/1993 y nº C-46/1993 (asunto Brasserie du pêcheur SA y otros), Fundamento Jurídico nº36

los primeros documentos de la Revolución americana y de la Revolución Francesa se empieza a vislumbrar el principio según el cual todos los poderes públicos ejercitan un poder que no les es propio, sino que pertenece al pueblo, razón por la cuál como ejercientes de un poder de otro deben dar cuentas a éste de su gestión y responder de la objetividad de la misma⁴. Así, Jefferson dijo que “*From the nature of things, every society must at all times possess within itself the sovereign powers of legislation*”⁵. En el constitucionalismo americano, el primer texto en el que se recoge esta visión de la realidad política es en el Bill of Rights de Virginia de junio de 1776, artículo 2, que afirma:

“Todo poder es investido por el pueblo y consecuentemente deriva de él; que los magistrados son sus mandatarios y servidores y que en todo momento responden ante él.”

En Francia la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, recoge en su artículo 15 se establecía que:

“La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas de su administración a todo agente público”

En esta misma línea la Constitución de Cádiz de 1812, primera Constitución española, recoge, en efecto “ese uso específico e inequívoco de la palabra y del concepto de responsabilidad en el sentido que resultó de la Revolución Francesa. En efecto, el artículo 130 de la misma enuncia entre las facultades de las Cortes, la siguiente, que enumera como vigésimo quinta”⁶:

“Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho y demás empleados públicos”

⁴ *Estudios en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo*. Ricardo Alonso García, Luis Díez-Picazo, Eduardo García de Enterría, Jesús González Pérez. Aurelio Menéndez, Alfredo Montoya Melgar y Gonzalo Rodríguez Mourullo. Thomson Civitas. 2003. Capítulo escrito por Eduardo García de Enterría. (pág-6547)

⁵ *A Summary View of the Rights of British America*. Thomas Jefferson (1774)

⁶ *Estudios en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo* de Ricardo Alonso García, Luis Díez-Picazo, Eduardo García de Enterría, Jesús González Pérez. Aurelio Menéndez, Alfredo Montoya Melgar y Gonzalo Rodríguez Mourullo. Editorial Thomson Civitas. Edición de 2003. Capítulo escrito por Eduardo García de Enterría. (pág-6558).

Todos estos artículos marcaron el comienzo de la responsabilidad del Estado, es decir, de la responsabilidad que tiene el Poder Público por la vulneración de los derechos del ciudadano.

Sin embargo, a pesar de que estos textos daban a entender que el Poder Público en general debía ser responsable de sus actos, el principio general de irresponsabilidad, y por ello el axioma de la irrepreensibilidad de la Ley, no comenzó a cuestionarse hasta mucho después.

Hay que tener en cuenta que dentro de la responsabilidad del Estado, el Legislador, desde la Revolución francesa receptora del concepto rousso-niano de la ley, había sido concebido como un mero aplicador de la voluntad del Pueblo. Visto así resultaba imposible pensar que el Legislador pudiera producir un daño indemnizable, dado que se presumía que actuaba siempre bajo el mandato de los ciudadanos y en beneficio del interés general. Y en el caso de que impusiese a los ciudadanos limitaciones y deberes o cargas, se presumía, *iuris et de iure* que son necesarios en justicia para hacer efectiva dicho interés general⁷.

No obstante lo anterior, el primer antecedente que considera al Legislador responsable de sus actos legislativos, se produce en el ámbito de la contratación administrativa con la admisión jurisprudencial de la teoría del *fait du prince*, según la cual el Consejo de Estado francés reconoció el 12 de febrero de 1886 el derecho de indemnización de *Société des Publications Périodiques*, adjudicatario de un contrato para la publicación del *Bulletin officiel des Communes*, que fue rescindido antes de la expiración de su plazo de vigencia por un acuerdo parlamentario⁸. Así se estableció la fórmula de que el Estado debe indemnización a sus contratantes por las modificaciones introducidas en su status en virtud de Disposiciones generales, es decir, fuera de las relaciones contractuales. Ahora bien, el Estado, por responsabilidad del Legislador sólo responde cuando la propia ley haya previsto expresamente el derecho de resarcimiento⁹.

⁷ *La responsabilidad civil y su problemática actual*. Coordinador Juan Antonio Moreno Martínez. Dykinson. 2007. capítulo sobre la Responsabilidad patrimonial por acto legislativo escrito por Juan Antonio Xiol Ríos (págs. 1034-1035).

⁸ Badaoui. *Le fait du Prince dans les contrats administratifs*. Pag. 161. Los principios generales del Derecho administrativo de Gastón Jeze, en la Revista de ciencias jurídicas y sociales, N°45, 1928, (págs. 407-408).

⁹ Esta fórmula se repite insistentemente en los arrêts del primer tercio del siglo XX: así, por todos, en el arrêt Embry, de 18 de julio de 1924, el Consejo de Estado así, como en

Ahora bien, sería erróneo creer que se trataba de una apertura total. De hecho, el reconocimiento de la responsabilidad contractual del Estado por actos normativos no se había aceptado, sino con muchas restricciones, dado el carácter limitado con que se había concebido siempre el *fait du prince*. Cuando las normas se limitaban a afectar a las condiciones de ejecución del contrato, como ocurría con las disposiciones fiscales, laborales y monetarias o económicas de carácter general, la indemnización quedaba excluida.¹⁰

No obstante, en el campo de la responsabilidad extracontractual, el asunto hubo de replantearse en los años 1911-1912 con las nacionalizaciones de los seguros en Italia y Uruguay, que provocaron la intervención de los juristas franceses por vía de consulta. Por lo que se refiere a Uruguay, la Ley de 30 de diciembre de 1911 creó el Banco de Seguros del Estado, que habría de monopolizar esta actividad económica. La discusión parlamentaria sobre si debía o no indemnizarse a las compañías afectadas fue violentísima, por lo que se optó por silenciar el tema¹¹.

A petición de las partes interesadas, Gastón Jeze y Georges Scelle emitieron su dictamen¹²; conforme con la doctrina administrativista dominante. Jeze entendía excluida la indemnización por el silencio de la ley; en cambio, Scelle juzgó existente una responsabilidad internacional del Estado uruguayo por los daños causados a las compañías extranjeras. Este último dictamen debió pesar en el ánimo del Gobierno de la República oriental,

los arrêts “Chemins de fer de l’Etat”, de 12 de julio d1929; “Société Mines de Joudreville”. de 2 de marzo de 1932; en una línea semejante, los arrêts “Société des chantiers navals français”, de 19 de julio de 1933; “Société des Taxis Motobloc”. de 13 de marzo de 1937; “Compagnie des chemins de fer de l’Ouest”, de 28 de abril de 1939. Contenido en “La teoría de la responsabilidad del Estado legislador” de Juan Alfonso Santamaría Pastor, (pág-77).

¹⁰ Arrêts Notré et Beyssac, de 10 de enero de 1908, sobre perjuicios causados por la ley de Accidentes de trabajo de 1898; Ville de Paris, de 14 de febrero de 1936, por perjuicios causados por la ley de 1928-1930 de creación de los seguros sociales, y Pouillard, de 14 de mayo de 1926, sobre daños causados por la elevación de las tarifas de ferrocarril por ley de 14 de febrero de 1920, Contenido en “La teoría de la responsabilidad del Estado legislador” de Juan Alfonso Santamaría Pastor. (pág-77).

¹¹ La teoría de la responsabilidad del Estado legislador, Revista de administración pública, N° 68, 1972, de Juan Alfonso Santamaría Pastor (pág-78).

¹² Gaston Jeze, De l’irresponsabilité pécuniaire de l’Etat á raison de l’établissement du monopole public des assurances en Uruguay, en «Revue de droit public», XXX, 1913, pág 58 Scelle, A propos de l’établissement du monopole des assurances en Uruguay, en la misma revista y año, pp. 637 a 677.

que optó por permitir la continuación en el negocio de las compañías establecidas, adquiriendo por compra posteriormente sus carteras¹³. En Italia la solución fue similar: la Ley de 4 de abril de 1912 confió la gestión monopolista del ramo de seguros al “*Istituto Nazionale delle Assicurazioni*”, pero permitiendo a las compañías existentes continuar su actividad por diez años, durante los cuales podrían enajenar sus carteras al Instituto. Como contrapartida de esta prórroga, el artículo 2.º, 1, de la ley prohibía tajantemente el otorgamiento de cualquier tipo de indemnización. La reacción de la doctrina internacionalista fue inmediata, llegando a la conclusión unánime (al igual que Scelle) de la existencia de una responsabilidad del Estado italiano¹⁴.

Estos hechos provocaron un cambio profundo en el panorama doctrinal que supusieron la aparición de numerosas publicaciones sobre la responsabilidad del Estado-Legislator. Estableciéndose como los primeros precedentes de la responsabilidad extracontractual del Legislator y abriendo el camino para posteriores sentencias en esta misma línea.

Así, el Consejo de Estado francés la admitió en “*el arrêt Societé Amman-Firmery* de 16 de marzo de 1934, entendiendo que en determinados casos la ejecución de una ley podía dar lugar al derecho a la indemnización en beneficio de los particulares perjudicados”. De esto a reconocer expresa y realmente el derecho a indemnización no había más que un paso, que el Consejo de Estado francés dio, cuatro años más tarde, con su célebre *arrêt* “*Société Anonyme des Produits Laitiers La Fleurette*, de 14 de enero de 1938”. Este *arrêt* es sin duda el más importante de cuántos han configurado las responsabilidad del Estado-Legislator. En el dictamina un supuesto en el que la *Société Anonyme des Produits Laitiers La Fleurette*, dedicada a fabricar “*gradine*” (un compuesto a base de leche, aceite de cacahuets y yema de huevo), ve cómo una Ley de 1934 sólo permite la fabricación y comercio de todos los productos destinados al mismo uso que la crema láctea que se fabricasen con materia distinta de la leche. La *Fleurette* resultó ser la única empresa afectada por esta ley, la cual le privaba de toda su actividad,

¹³ La teoría de la responsabilidad del Estado legislador, Revista de administración pública, Nº 68, 1972, de Juan Alfonso Santamaría Pastor (pág-78).

¹⁴ Santamaría Pastor. *La teoría de la responsabilidad del Estado legislador*. Revista de Administración Pública, Nº 68, 1972, de (pág-78).

por lo que presentó una solicitud de indemnización ante el Ministerio de Agricultura que le fue denegada con lo que decidió acudir al Consejo de Estado en súplica expresa de que se condenara al Estado al pago de los daños sufridos como consecuencia de la Ley de 29 de junio de 1934¹⁵.

Así en el Consejo de Estado se pronunció sobre este asunto afirmando que:

“Considerando que la prohibición impuesta en favor de la industria lechera ha colocado a la sociedad reclamante en la obligación de cesar en la fabricación del producto que venía explotando bajo el nombre de “gradine”, que encajaba en la definición dada por el artículo de la ley citada, sin que se haya alegado que constituyese un peligro para la salud pública; que nada, ni en el texto mismo de la ley ni en sus trabajos preparatorios, ni en el conjunto de las circunstancias del asunto permite pensar que el legislador ha querido hacer soportar al interesado una carga que no le incumbe normalmente; que esta carga, impuesta en interés general, debe ser soportada por la colectividad; que de ello se sigue que la sociedad “La Fleurette” tiene derecho a exigir que el Estado sea condenado a abonarle una indemnización en reparación del perjuicio por ella sufrido...”

Aunque es uno de los primeros pasos importantes para reconocer oficialmente la responsabilidad del Estado-Legislator la jurisprudencia posterior, confirmó el carácter extremadamente excepcional de la puerta abierta por el Consejo de Estado francés¹⁶.

III. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-LEGISLADOR

No será hasta la creación de la Unión Europea cuando por primera vez, este principio tenga su reflejo normativo a través de dos artículos del

¹⁵ Ibid.

¹⁶ *El derecho público a comienzos del siglo XXI*. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías. Editorial Civitas S.L. 2003. Capítulo referente a “*La garantía constitucional del patrimonio de los ciudadanos: expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial del legislador en el derecho comparado*”. Escrito por Eduardo García Enterría. (pág- 3055).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) En 2010. Por un lado, el artículo 291.1 que establece:

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

De acuerdo con este artículo el Reino de España, como Estado miembro debe implementar las disposiciones normativas que hayan sido acordadas por los miembros de la Unión Europea. La primacía del Derecho comunitario supone para los ciudadanos comunitarios no sólo la asunción de cargas, sino también el disfrute de derechos que se integran en su patrimonio jurídico¹⁷.

Por otro lado, es especialmente relevante el párrafo segundo del artículo 340 del TFUE:

En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

Ahora bien, a pesar de ello, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha entendido que la protección de los derechos que para los particulares deriva del Derecho comunitario “no puede variar en función de la naturaleza nacional o comunitaria que origina el daño”¹⁸ razón por la cual los incumplimientos del derecho comunitario por los Estados miembros generan en los ciudadanos un derecho a la reparación de los daños causados al amparo del art. 340 del TFUE¹⁹. Ante una violación del derecho comunitario es indiferente “cuál sea el órgano del Estado miembro a cuya acción u omisión se deba el incumplimiento, esto es, independientemente de que la violación que haya causado el perjuicio sea imputable al Poder legislativo, al

¹⁷ STJUE de 5 de febrero de 1963 [asunto “NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos contra Netherlands Inland Revenue Administration”] (C-26/62).

¹⁸ STJUE de 5 de marzo de 1996 [asunto “Brasserie du Pêcheur SA contra Bundesrepublik Deutschland/ The Queen contra Secretary of State for Transport (ex: parte: Factortame Ltd y otros).”]

¹⁹ STJUE de 30 de septiembre de 2003, asunto [Gerhard Köbler contra República de Austria, (C-244/01)].

Poder judicial o al Poder ejecutivo, pues la obligación de reparar el daño no puede depender de las normas de reparo de competencias entre los poderes constitucionales²⁰. Por tanto, todas las instancias del Estado incluido el poder legislativo, en el que se centrará este trabajo, están obligadas en el cumplimiento de sus funciones a respetar las normas impuestas por el Derecho comunitario. Así pues la responsabilidad del legislador se origina en aquellos supuestos que tienen como idea común los daños económicamente evaluables generados por la actividad legislativa y que, por ello y bajo ciertas circunstancias muy restrictivas, les sigue la obligación de resarcimiento. Y ello porque el reconocimiento de una responsabilidad en sentido amplio frente al Legislador le ataría las manos, impidiendo ejercer su función de crear las leyes atendiendo al interés general sin perjuicio de cuales sean las consecuencias económicas de esa actividad legislativa.

Al igual que en el sistema español a nivel Europeo se ha ido modelando la figura de la responsabilidad del Estado-Legislator gracias a las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En este sentido conviene comenzar resaltando la STJUE de 5 de febrero de 1963, nº C-26/1962 (asunto Van Gend Loos). Por tanto, esta sentencia aunque no expresamente sí impone a los Estados miembros la obligación tácita de velar por el derechos que nacen del Derecho comunitario. Ello está íntimamente relacionado con la responsabilidad del Legislador, dado que es este, el que debe operar en los ordenamientos internos del país el reconocimiento a los ciudadanos de los derechos que ya les han sido reconocidos a nivel comunitario.

Asimismo, el TJUE establece que son los órganos jurisdiccionales nacionales los encargados de aplicar en el marco de sus competencias, las disposiciones de Derecho comunitario con el fin de garantizar la plena eficacia de tales normas y proteger los derechos que confieren a los particulares.

Los incumplimientos del Legislador, como antes se ha mencionado, pueden traer causa de la no transposición o de la transposición deficiente o incompleta de una Directiva comunitaria. A este tipo de incumplimiento se refirió la STJUE, de 19 de noviembre de 1991, en los asuntos acumulados

²⁰ STJUE de 5 de marzo de 1996 [asunto “*Brasserie du Pêcheur SA contra Bundesrepublik Deutschland/ The Queen contra Secretary of State for Transport (ex: parte: Factortame Ltd y otros)*”].

nº C-9/1990, nº C-6/1990 (asunto relativo Andrea Francovich y de Danila Bonifaci y otros contra la República italiana) una sentencia muy completa en lo que se refiere a la configuración de la responsabilidad del Estado como consecuencia de la infracción del Derecho comunitario. En primer lugar, la sentencia reconoció de una manera expresa el derecho de los particulares a reclamar un resarcimiento económico por los daños producidos por la violación del Derecho comunitario por un Estado miembro.

Asimismo la sentencia impone una serie de requisitos necesarios para dar lugar a la responsabilidad del Estado y son básicamente tres:

1. El resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos a favor de particulares.
2. El contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva.
3. Que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.

Por otro lado esta sentencia establece que:

“las condiciones, de fondo y forma, establecidas por las diversas legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización”.

Como se aprecia, no queda claro si el TJUE cuando se refiere a la responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento del ordenamiento comunitario está incluyendo al Legislador. No obstante, la STJUE sobre el caso Brasserie du pêcheur SA es bastante clara sobre este asunto. En la STJUE de 5 de marzo de 1996, nº C-48/1993 y nº C-46/1993 (asunto Brasserie du pêcheur SA y otros) se solicita al Tribunal una decisión prejudicial sobre la interpretación del principio de responsabilidad del Estado por los daños causados a particulares por las violaciones del Derecho comunitario. Preguntándose, en primer lugar, si el mencionado principio es aplicable cuando el incumplimiento sea atribuido al Legislador nacional. El Tribunal responde:

“el principio conforme al cual los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables es aplicable cuando el incumplimiento reprochado sea atribuido al legislador nacional.”

Pero también se pregunta por los requisitos para que exista la responsabilidad del Estado a causa de actos y omisiones del Legislador nacional contrarios al Derecho comunitario. La respuesta consiste en fijar los requisitos anteriormente mencionados e impuestos por la sentencia Francovich.

Otro asunto relevante que resuelve esta sentencia es el alcance del período cubierto por la indemnización, es decir, el órgano jurisdiccional nacional pide que se resuelva si el daño indemnizable se extiende a los perjuicios sufridos antes de que se dicte una sentencia del Tribunal de Justicia que declare la existencia de una infracción. En este sentido el TJUE responde que: “El derecho a indemnización existe, con arreglo al Derecho comunitario, desde el momento en que se cumplen los requisitos (antes mencionados)”. Además añade “Por tanto, admitir que la obligación de indemnización a cargo del Estado miembro interesado pueda limitarse únicamente a los daños sufridos con posterioridad a que se haya dictado una sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declare el incumplimiento de que se trate equivaldría a volver a poner en entredicho el derecho a indemnización reconocido por el ordenamiento jurídico comunitario”.

Asimismo responde a una cuestión de enorme relevancia para el sistema de responsabilidad patrimonial vigente a día de hoy en España relativa a la solicitud de limitación de los efectos de la sentencia en el tiempo, es decir, el Gobierno alemán solicita al Tribunal de Justicia que limite la eventual indemnización de los daños a cargo de la República Federal de Alemania únicamente a los daños producidos después de que se dicte la sentencia, en la medida en que los perjudicados no hubieren iniciado previamente un procedimiento judicial o una reclamación equivalente. Considera necesaria tal limitación en el tiempo de los efectos de la sentencia debido a la magnitud de las consecuencias financieras de ésta para la República Federal. A ello el TJUE responde que:

“Los requisitos de fondo y de forma, fijados por las distintas legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños, pueden

tener en cuenta las exigencias del principio de seguridad jurídica. No obstante, debe recordarse que estos requisitos no pueden ser menos favorables que los referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna ni pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización”.

Como se puede observar las sentencias de Francovich y especialmente Brasserie du pêcheur SA dejan bastante cerrada la configuración jurídica de la responsabilidad patrimonial de la Administración y en concreto del Legislador.

El alto tribunal de Luxemburgo también ha tenido la oportunidad de corregir al Tribunal Supremo español que

“venía apreciando distinto trato a las pretensiones de responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator cuando la reclamación se fundaba en los perjuicios derivados de un acto firme dictado en aplicación de una norma posteriormente declarada inconstitucional y a aquellos otros actos firmes que se dictaron en aplicación de normas de rango legal respecto de las que el TJUE declaró posteriormente que España había incumplido las obligaciones que incumbían en virtud del Derecho de la Unión Europea”.

Este trato distinto fue objeto de cuestión prejudicial planteada al TJUE y que dio como resultado la STJUE de 26 de enero de 2010, nº C-118/2008. El TJUE responde que en aplicación del principio de equivalencia:

“el Derecho de la Unión se opone a la aplicación de una regla de un Estado miembro en virtud de la cual una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho Derecho por una ley nacional declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia dictada con arreglo al artículo 226 CE sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha ley, mientras que tal regla no es de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamentada en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente”.

Por tanto, de acuerdo con el principio de equivalencia y según el TJUE, no es posible aplicar un régimen distinto al aplicado como consecuencia de la lesión producida por una ley posteriormente declarada inconstitucional para la reclamación de indemnizaciones como consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión Europea.

Por otro lado, puede ocurrir que la responsabilidad del Estado-Legislator surja como consecuencia de la transposición de normativa comunitaria por las Comunidades Autónomas. Por ello se aprobó el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Este Real Decreto se aprobó como desarrollo de lo previsto en la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Mediante el Real Decreto 515/2013, se pretende que las Administraciones o entidades que, en el ejercicio de sus competencias o funciones, incumplieran por acción u omisión el Derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado con carácter ejecutivo por las instituciones europeas, deberán asumir, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se deriven de tal incumplimiento.

Por todo lo anterior es evidente la influencia del TSJUE en el ordenamiento interno español en esta materia. La regulación que mediante de la jurisprudencia del Alto Tribunal de Luxemburgo se ha dado a la figura de la responsabilidad del Estado-legislador ha influido e incluso corregido la configuración que sobre esta figura habían ido dando los Tribunales españoles. Asimismo, ha influido en el régimen que actualmente se encuentra en vigor tras la reforma de 2015 sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración y muy especialmente sobre la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator.

IV. RÉGIMEN SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-LEGISLADOR HASTA LA REFORMA DE 2015

Como punto de partida del estudio de la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator en el Ordenamiento Jurídico español se debe señalar que esta carece de un refrendo expreso en la Constitución española. Antes de la misma, el reconocimiento de la existencia de esta figura se limitaba a

textos concretos a lo largo del siglo XIX, que reconocían una cierta responsabilidad del Estado por los daños producidos a los ciudadanos²¹. Así, la Ley de 9 de abril de 1842, sobre la indemnización de los daños causados por las Guerras Carlistas, declaraba la obligación de la Nación de “indemnizar los daños materiales causados así en el ataque, como en la defensa de las plazas, pueblos, edificios etc...”. En esta misma línea, y ya en la segunda mitad del siglo XX, la Ley 45/1975 de 19 de noviembre, consciente el Estado de las consecuencias negativas que la descolonización de Sahara podía ocasionar a los particulares, disponía en su Disposición Adicional que:

“El Gobierno adoptará las medidas adecuadas para que sean indemnizados, de acuerdo con la legislación general, los españoles que, en su caso, se vieran obligados a abandonar el territorio del Sahara”.

Por tanto son escasos los ejemplos de leyes que reconocen el derecho de los particulares a ser resarcidos por el Estado como consecuencia de la actuación lesiva del legislador.

Asimismo, en la Jurisprudencia sólo un reducido número de Sentencias se pronunciaron al respecto negando su existencia por la imposibilidad de la Jurisdicción de controlar y enmendar al Legislador. En este sentido, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1970 (su doctrina se reitera en las Sentencias de 1 de febrero y 12 de noviembre de 1971, 30 de septiembre de 1972 y 29 de enero de 1974) en la que se suscitó, por los recurrentes la reclamación de una indemnización como consecuencia de la entrada en vigor del Texto Articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966, que habría determinado la extinción del negocio de los recurrentes, ya que conforme a aquélla, se produjo a partir de 1 de mayo de 1966 la nacionalización del Seguro de Accidentes del Trabajo, encomendándolos a las entidades públicas llamadas Mutualidades laborales y eliminando definitiva y totalmente la gestión cumplida hasta el momento por Compañías mercantiles. En este caso el Tribunal desestimó el recurso, a pesar de reconocer su competencia para conocer del asunto; señaló en

²¹ Curso de derecho administrativo II de Tomás Ramón Fernández Rodríguez y Eduardo García Enterría. Editorial Civitas. Edición 14ª. 2015.

definitiva que la Administración se había limitado a aplicar las previsiones de la Ley, que no contemplaban indemnización alguna²².

Pero a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 el Tribunal Supremo cambia paulatinamente esta doctrina y empieza a plantearse la posibilidad de que el Legislador deba ajustarse en su actuación a los mandatos constitucionales. Y así, impulsado por la importancia de este texto normativo, pero también por las sentencias de este nuevo Tribunal Constitucional así como de la incipiente jurisprudencia comunitaria, el Tribunal Supremo empezó a considerar la existencia de esta figura, basándose en la supremacía formal y material de la Constitución frente a la Ley.

En este sentido, conviene destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio, considerada como una de las sentencias pioneras en reconocer la existencia de una responsabilidad derivada de la promulgación de las leyes. En esta sentencia se vino a resolver un recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, en especial en lo referido a la anticipación de la edad de jubilación de Jueces y Magistrados. Los recurrentes alegaban que se les había ocasionado un perjuicio económico como consecuencia de este cambio de régimen jurídico operado por la modificación legislativa, estableciendo el Tribunal Constitucional que:

“No existe un supuesto de expropiación de derechos en la medida en que como se ha establecido varias veces, no existe un derecho adquirido a que se mantenga una determinada edad de jubilación, debe concluirse que de lo que se ha privado a Jueces y Magistrados es una expectativa pero no de un derecho actual consolidado con la consecuencia de que esa privación no es expropiatoria”²³.

Por todo ello, esta sentencia se basa en la diferenciación tajante entre el derecho y la expectativa de derecho. No obstante lo más relevante es que deja abierta la puerta para su posterior planteamiento por el Tribunal Supremo,

²² Cuadernos de derecho judicial Nº2, de Juan Francisco Mestre Delgado, editado en 2004 (Ejemplar dedicado a: Responsabilidad patrimonial del Estado legislador, administrador y juez / José Díaz Delgado, (pág-103).

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio. Fundamento Jurídico nº20.

al añadir en el análisis de la disposición transitoria 28.1 de la LOPJ (que establecía un escalonamiento de edades para aplicar en forma gradual la nueva edad de jubilación)²⁴ que con ella se perseguía “*paliar los efectos negativos que el adelanto de la edad de jubilación pueda producir en cuanto origine una frustración de las expectativas existentes y, en muchos casos, perjuicios económicos*”²⁵ cerrando el fundamento con la frase que abriría la puerta a la existencia de la responsabilidad del Estado-Legislator al afirmar que:

“Es posible, incluso, que esta finalidad no quede suficientemente asegurada y que esos efectos negativos, de no ser corregidos, puedan merecer algún género de compensación. Pero esta cuestión queda, en todo caso, fuera del ámbito del presente recurso”²⁶.

Más adelante el Tribunal Constitucional volvería a pronunciarse sobre un asunto parecido, en su Sentencia 99/1987, de 11 de junio, en la cual se analizó la inconstitucionalidad de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que anticipaba la edad de jubilación de los funcionarios públicos. Esta sentencia estableció que:

“Cada funcionario, ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública”²⁷.

Añadiendo no obstante, que “*esa modificación legal origina una frustración de las expectativas existentes y en determinados casos perjuicios económicos que pueden merecer algún género de compensación*”²⁸

²⁴ Parlamento y poder judicial XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Editorial Tecnos. Edición de 2007 escrito por José Ignacio Navarro Méndez, (pág-167).

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio. Fundamento Jurídico nº22.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio. Fundamento Jurídico nº22.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio. Fundamento Jurídico nº6.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio. Fundamento Jurídico nº6.

Estas declaraciones del Tribunal Constitucional, respondían más a “*consideraciones de justicia material dirigidas al Legislador*”²⁹. Ahora bien permitieron que algunas sentencias creasen la fórmula de la acción de resarcimiento por perjuicios causados por el Legislador, así como el procedimiento aplicable³⁰. No obstante las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en esta materia, acudiendo a la fórmula instaurada por el Tribunal Constitucional, negaron el derecho a indemnización.

Por todo lo anterior las sentencias mencionadas del Tribunal Constitucional movieron al colectivo funcionarial a acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para pedir la anulación de los actos administrativos por los que se les jubilaba y, subsidiariamente, una indemnización por los perjuicios que la anticipación en su jubilación les producía. Estas pretensiones acabaron por llegar al Tribunal Supremo el cual resolvió en sus sentencias del 13 de julio y 25 de septiembre de 1987 y de 12 de febrero de 1988, en las que afirmó por vez primera que el hecho de que una ley sea constitucionalmente válida no impedía el nacimiento de una responsabilidad del Estado por los actos del Legislador³¹.

Todas estas sentencias limitaron sus fallos a indicar a los recurrentes que debían dirigir sus reclamaciones al Consejo de Ministros, y no al Consejo General del Poder Judicial o a las Administraciones Públicas que aplicaron la anticipación por ley en la edad de jubilación de jueces y magistrados o funcionarios públicos, puesto que aquel órgano encarna³² la unidad de la Administración y ostenta la máxima representación del Poder Ejecutivo o del Estado, a la vez que es partícipe del mismo. A través de esta fórmula el Tribunal Supremo se estaba reservando el monopolio del control judicial de este tipo de reclamaciones al menos en lo referente a las leyes estatales ya que la impugnación de los actos del Consejo de Ministros debe hacerse ante la Sala 3ª, del Tribunal Supremo, como establece el artículo 58.1 de la

²⁹ Sánchez Moron, Miguel y Leguina Villa, Jesus. *La nueva Ley Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*. Tecnos. 1993, (págs. 411-412)

³⁰ Mestre Delgado. *Cuadernos de Derecho judicial* N°2. 2004 (pág-112)

³¹ *Parlamento y Poder Judicial*. XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Editorial Tecnos. Edición de 2007 escrito por José Ignacio Navarro Méndez, (pág -168)

³² Ibid

Ley Orgánica del Poder Judicial³³. Así las cosas, cuando estas reclamaciones agotaron la vía administrativa indicada por el Tribunal Supremo y también la judicial retornaron al Alto Tribunal el cuál negó la existencia de un derecho a ser resarcido económicamente por el adelanto de la edad de jubilación³⁴.

Así, el TS comenzó a dictar sentencias relativas a la existencia o no de esta responsabilidad. Entre las sentencias cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1991, que resuelve la reclamación suscitada por la empresa “*Pedro Domecq S.A.*” que plantea la responsabilidad del Estado-Legislador derivada de varias leyes (la Ley de 30 de noviembre de 1979 y la Ley de 26 de diciembre de 1981). En esencia estas leyes aprobaban una legislación fiscal más onerosa a las bebidas alcohólicas así como el establecimiento de unas importantes restricciones a la publicidad de estos productos, ocasionando con ello un considerable perjuicio económico a la empresa “*Pedro Domecq S.A.*” dedicada a la comercialización de bebidas alcohólicas. En este caso se declaró la inexistencia de responsabilidad.

Ahora bien, lo relevante de esta sentencia es que el TS establece aquellos supuestos en los cuales cabe reclamar la responsabilidad del Legislador. En primer lugar se encuentran las medidas legislativas de carácter expropiatorio. En segundo lugar las leyes declaradas inconstitucionales. Y en tercer lugar la indemnización por los actos del Estado-Legislador cuando merezcan algún género de compensación de los perjuicios económicos –graves y ciertos– que irroque al particular una ley constitucional y no expropiatoria³⁵.

Por otra parte, la Sentencia del Pleno del Tribunal Supremo, de 30 de noviembre de 1992, matizó el reconocimiento de la responsabilidad del Estado-Legislador. Sostiene que si para atribuir la responsabilidad derivada de actos judiciales (art. 121 de la Constitución española), así como responsabilidad derivada de actos administrativos (art. 106.2 de la Constitución

³³ Galán Vioque, Roberto. *De la teoría a la realidad de la responsabilidad del Estado legislador*. Revista de administración pública, Nº 155, edición de 2001, (pág-303).

³⁴ Parlamento y poder judicial XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Editorial Tecnos. Edición de 2007 escrito por José Ignacio Navarro Méndez, (pág-168).

³⁵ Sentencia del Pleno del Tribunal Supremo, de 11 de octubre de 1992, Fundamento Jurídico 2º.

española) se precisa de un desarrollo legislativo, así lo también es necesario para la responsabilidad derivada de actos de aplicación de leyes³⁶.

V. LA REGULACIÓN EN LA LEY 30/1992 DE RJAPYPAC

Como consecuencia de todo este caudal jurisprudencial, la Ley 30/1992, reguló por primera vez en España la Responsabilidad del Estado-Legislador. Debe señalarse que el artículo 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, redujo, eso sí, la responsabilidad legislativa a aquellos supuestos en que la ley causante del daño previera de una manera expresa su indemnización. Así establecía:

“Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos”.

Así, el Legislador restringió prudentemente el ámbito de este concepto de forma tal que con la 30/1992 se impedía al Estado otorgar indemnización cuando las leyes que la produzcan no lo previesen expresamente.

No obstante, después de la aprobación de esta Ley, el Tribunal Supremo en sus sentencias de 5 de marzo de 1993, de 27 de junio de 1994 y de 16 de septiembre de 1997 accedió a conceder indemnización a las empresas pesqueras *Pescanova*, *Alvamar* y *Pebsa* afectadas por la supresión de los cupos de pescado durante un periodo de siete años, para las personas físicas o jurídicas de España y de terceros países. Esta supresión nace tras la firma del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Así se reconoció por primera vez el derecho a ser reparado por cuenta del Estado, de los daños ocasionados por una vulneración de la confianza legítima, un principio de claro origen comunitario.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional en su conocida Sentencia 28/1997, se centra en la procedencia o no de una indemnización, a pesar del silencio que sobre este respecto guarda la ley causante del perjuicio.

³⁶ Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de noviembre de 1992, Fundamento Jurídico 3º.

La Sala vinculaba la vulneración del art. 33.3 de la Constitución española precisamente a esta ausencia de articulación de cauces reparatorios o indemnizatorios, propios de la expropiación. El problema en este sentido fue que la indemnización estaba vinculada a la declaración de inconstitucionalidad de la norma, pero al no haber sido ésta declarada inconstitucional no cabía indemnización alguna. No obstante, y aquí se encuentra lo relevante, el Tribunal Constitucional aprovechó la ocasión para proteger, aunque de manera ambigua, los intereses de las sociedades recurrentes. Así estableció que:

“Es claro, por tanto, que el silencio de la Ley sobre este particular no puede ser considerado como una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el art. 33.3 C.E., sino que ha de entenderse que ese extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos que procede otorgar a quienes, por causa de interés general, resulten perjudicados en sus bienes y derechos”³⁷.

Por tanto, el Tribunal Constitucional da un paso más y se pronuncia sobre el alcance del artículo 139.3 de la Ley 30/1992 al disponer que *“los daños imputables a leyes no expropiatorias que guarden silencio sobre la indemnización serán indemnizables”³⁸* de acuerdo con la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos.

A partir del año 2000 se empiezan a detectar algunos criterios expansivos en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado-Legislator. Prueba de ello es todo lo referido al gravamen complementario sobre la tasa fiscal que afectaba a los juegos de azar. Por primera vez en el ordenamiento jurídico español se obliga al Estado a reparar los daños ocasionados por una disposición legislativa que ha sido declarada inconstitucional. Ya que *“hasta ahora sólo había sido reconocida la responsabilidad del Legislador por la vulneración de la confianza legítima y más restrictivamente, la infracción del Derecho comunitario”³⁹*. La sentencia del Tribunal Supremo de 25 de

³⁷ Sentencia 28/1997, de 13 de febrero, FJ-7º

³⁸ De la teoría a la realidad de la responsabilidad del Estado legislador de Roberto Galán Vioque. Revista de administración pública, Nº 155, edición de 2001, (pág. 310).

³⁹ La responsabilidad patrimonial del Estado de Vicente Garrido Mayol. Editorial Tirant lo Blanch. Edición de 2004, (pág-206)

noviembre de 2000, declaraba, como “un artilugio fiscal, a todas luces inconstitucional”⁴⁰, a la Ley 5/1990, de 29 de junio, de Medidas de Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria, por la que se creó el citado gravamen complementario sobre la tasa fiscal que afectaba a los juegos de azar. Los problemas nacen del particular artículo 38.2.2, que establecía un gravamen complementario de la tasa fiscal que gravaba ya los juegos de suerte, envite o azar. Dicho gravamen generaba una nueva obligación de pago para los propietarios de las máquinas tipo B (recreativas con premio) que ascendía a 233.250 pesetas (1.401,86 euros). Esto desencadenó un aluvión de reclamaciones judiciales por parte de los perjudicados que desembocaron, entre otras, en la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2000 reiterada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2000 que declaraba que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común había venido a consagrar expresamente la responsabilidad de la Administración por actos legislativo. Se considera que esta sentencia de 29 de febrero “fue la que abrió la vía para que en supuestos de procesos fenecidos, el recurrente obtenga reparación a su perjuicio y consiga extraer en su provecho los efectos de la inconstitucionalidad de la Ley”⁴¹.

Se trata de que en definitiva una norma inválida no pueda imponer a los ciudadanos el deber de soportar un perjuicio patrimonial. El daño causado por una ley inconstitucional será en principio antijurídico⁴². En este sentido la mencionada sentencia dice que:

Ha existido un perjuicio individualizado, concreto y claramente identificable, producido por el abono de unas cantidades que resultaron ser indebidas por estar fundado aquél en la directa aplicación por los órganos administrativos encargados de la gestión tributaria de una disposición legal de carácter inconstitucional no consentida por la interesada. Sobre este elemento de antijuridicidad en que consiste el

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2000, Fundamento Jurídico 1º

⁴¹ Tornos Mas, Joaquín. *Inconstitucionalidad de las leyes y su incidencia sobre los reglamentos y actos*. Actos de las III Jornadas de Órganos Asesores y Consultivos. Generalitat de Catalunya. Barcelona 9 y 10 de noviembre de 2000, (pág-44).

⁴² Doménech Pascual, *Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños derivados de una ley inconstitucional*. Revista española de Derecho Administrativo, Nº110, 2001. (pág-280).

*título de imputación de la responsabilidad patrimonial no puede existir la menor duda, dado que el Tribunal Constitucional declaró la nulidad del precepto en que dicha liquidación tributaria se apoyó*⁴³

Así, esta sentencia establece la vía para aquellos casos en los que la Ley vulnere la Constitución y, por tanto, esa vulneración antijurídica suponga la obligación de indemnizar.

Siguiendo con esta línea se dicta la Sentencia de 14 de febrero de 2002, sobre la liberalización de las funerarias. Esta sentencia establece los supuestos en los que puede operar la responsabilidad del Legislador:

- El primero, se refiere a las normas de carácter expropiatorio, en cuyo caso siempre procederá indemnización⁴⁴.
- El segundo a las normas que implican una regulación legal del contenido del Derecho de propiedad, supuesto en que la indemnización vendrá excluida por la propia naturaleza de la norma. Tal sería *el caso de la Ley de Aguas respecto al cual* la sentencia de 18 de Marzo de 1999, recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional establecida, viene a afirmar, al analizar la Disposición Transitoria tercera 4ª que la misma carece de virtualidad expropiatoria por tratarse de prescripciones generales que delimitan el Derecho de propiedad conforme al artículo 33.2 de la Constitución, de acuerdo con la función social que los bienes sobre los que recae están llamados a cumplir⁴⁵.
- Un tercer supuesto viene constituido por aquel al que expresamente se refiere el artículo 139.3 de la Ley 30/1.992, es decir, el de la aplicación de **actos** legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así lo establezcan los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos⁴⁶.

Siguiendo con este análisis jurisprudencial que ha ido configurando la figura de la responsabilidad del Estado-Legislador en nuestro Ordenamiento Jurídico conviene detenerse en la Sentencia del Tribunal

⁴³ STS de 29 de febrero de 2000, Fundamento Jurídico 5º.

⁴⁴ STS de 14 de febrero de 2002, Fundamento Jurídico 1º.

⁴⁵ STS de 14 de febrero de 2002, Fundamento Jurídico 1º.

⁴⁶ Ibid

Supremo de 16 de octubre de 2007. En esta sentencia se vuelve a valorar la Ley 5/1990, de 29 de junio, sobre Medidas de Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria, como en las demás sentencias sobre esta ley, las entidades recurrentes abonaron el gravamen complementario sobre la tasa fiscal que ya gravaba los juegos de suerte, envite o azar. La sentencia aporta elementos interesantes cuando afirma que:

“El hecho de no haberse agotado los recursos administrativos y jurisdiccionales para obtener la devolución de las cantidades satisfechas en concepto de gravamen complementario no es obstáculo para considerar antijurídico el daño causado y, por consiguiente, para ejercitar con éxito la acción por responsabilidad patrimonial derivada del acto inconstitucional del legislador.”

Por tanto, se establece la no necesidad de agotar la vía administrativa para ser indemnizado como consecuencia de la actividad del Legislador. Además cita tres supuestos en los cuáles se puede exigir responsabilidad patrimonial derivada de actos del Legislador, cuando estos han sido declarados inconstitucionales⁴⁷:

1. Cuando a la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad de una ley han obtenido una sentencia judicial firme, que no obstante, pueden ejercitar la acción por responsabilidad patrimonial, derivada de acto del Legislador.
2. Las situaciones de quienes tienen a favor un pronunciamiento judicial firme, pero tienen a su alcance la vía de pedir, en cualquier momento, la revisión de tal acto nulo de pleno derecho y, simultánea o sucesivamente, de no tener éxito dicha revisión, estarán legitimados para exigir responsabilidad patrimonial derivada de actos del legislador, pero también pueden utilizar directamente esta acción.
3. La situación de quienes, publicada la sentencia del Tribunal Constitucional, y no habiendo obtenido previamente una sentencia judicial firme, formulan reclamación al amparo de los arts. 38 y 39 de la LOTC, solicitando la devolución de los ingresos indebidos, al amparo y en razón de la declaración de inconstitucionalidad del precepto que sirvió de apoyo para su exigencia, situación que es la contemplada en las referidas

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2007, Fundamento Jurídico 4º.

sentencias de 3 de junio de 2004 y 27 de septiembre de 2005, en cuanto la resolución judicial que pone fin a dicha reclamación desestimándola, o ponen de manifiesto el carácter definitivo del perjuicio, que habría desaparecido de ser estimatorias, y determina por ello y según resulta de tales sentencias el *dies a quo* en el cómputo del plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial por el acto del legislador declarado inconstitucional.

Por otro lado es relevante, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2010, en la que se impugna la resolución desestimatoria presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial que se formula ante el Consejo de Ministros el día 19 de marzo de 2008 por el menoscabo económico que produjo la aplicación del Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad, declarado inconstitucional y nulo por la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional núm. 68/2007, de 28 de marzo. El Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo suprimió uno de los dos sumandos que en la redacción anterior de aquel art. 56 integraban la cantidad que el trabajador despedido improcedentemente había de percibir cuando el empresario optaba por la extinción del contrato y no por la readmisión.

Esta sentencia establece los requisitos que legalmente son precisos para que proceda su indemnización esto es⁴⁸:

Que se trate de un daño efectivo, evaluable económicamente, individualizado con relación a una persona o grupo de personas, y antijurídico, en el sentido, éste, de que aquél no tenga el deber jurídico de soportarlo.

Con respecto a la cantidad que debe indemnizarse se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2012 en la que se establecía que⁴⁹:

El principio general en materia de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado es el de la “*restitutio in integrum*” o reparación integral del daño, lo que obliga no solo al abono de la cantidad

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2010, Fundamento Jurídico 9º.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2012, Fundamento Jurídico 3º.

indebidamente satisfecha a las arcas públicas sino también, en aras de ese principio de plena indemnidad, reconocido en la jurisprudencia de esta Sala (SSTS de 5 de febrero y 15 de julio de 2000, entre otras muchas) y en la propia Ley 30/1992 (art. 141.3) al abono de los intereses legales de la cantidad a devolver desde el día en que se efectuó la reclamación administrativa hasta la fecha de notificación de esta Sentencia.

Por último, cabe resaltar la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2016, en la que se presenta un recurso contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la cual se desestima el recurso contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial por el cese de la actividad de extracción de áridos que desarrollaba la empresa Morteros y Áridos Especiales S.A., Maresa, en virtud de una autorización de explotación de recursos de la Sección A, que le fue otorgada mediante resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid y para un período de vigencia indeterminado hasta la terminación del recurso.

En esta sentencia se reiteran los elementos necesarios para que se dé la responsabilidad de los poderes públicos⁵⁰:

“Pues bien, esta modalidad de responsabilidad de los poderes públicos (la responsabilidad del Estado legislador) precisa también de la concurrencia, para que nazca la obligación de indemnizar, de los requisitos tradicionales (daño efectivo y antijurídico, imputabilidad, y nexo causal). Teniendo en cuenta, por lo que hace al caso, que respecto de la antijuridicidad, el artículo 141.1 de la Ley 30/1992 dispone, con carácter general y respecto de la indemnización, que “sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley” (art. 141.1 de la Ley 30/1992). Los contornos generales que acabamos de exponer han de ser completados con el principio de confianza legítima, singularmente en casos como el examinado, en los que la reclamación de responsabilidad se formula respecto de una ley que no ha sido declarada inconstitucional y de cuya constitucionalidad la parte recurrente no ha suscitado duda alguna”.

⁵⁰ STS 2093/2016, Fundamento Jurídico 3º.

Llegados a este punto conviene recapitular los supuestos que ha establecido la jurisprudencia a la hora de ejercitar la Responsabilidad del Estado-Legislator, que son de tres tipos: en primer lugar las leyes que tienen naturaleza expropiatoria de derechos y no de expectativas (SSTC 108/1986 y 99/1987), en segundo lugar las leyes declaradas inconstitucionales (SSTS de 29 de febrero y 19 de diciembre del año 2000) y, en tercer lugar cuando aun no tratándose de los dos supuestos anteriores, los resultados a que conduzca su aplicación merezcan algún género de compensación por cumplir los requisitos generales (STS 2039/2016) ⁵¹. Asimismo podría entenderse que “la responsabilidad por actos legislativos se refiere, a supuestos de indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por la aplicación de una ley que haya privado o lesionado bienes, derechos o intereses jurídicos protegibles, si bien la doctrina jurisprudencial ha extendido el ámbito de aplicación del artículo 139.3 de la Ley 30/1992 a los casos en que tales leyes hayan sido declaradas inconstitucionales” ⁵².

VI. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR EN OTROS PAÍSES

Esta figura también es de una especial importancia en otros países, de los cuáles me voy a centrar en Francia, Alemania, Italia y Estados Unidos. Los tres primeros debido a la influencia que tradicionalmente han ejercido en el ordenamiento jurídico español y Estados Unidos debido a la importancia que le otorga a la propiedad privada.

a) Francia

Como señala Santamaría Pastor “en ningún país como en Francia se han planteado tan abiertamente el tema de las ablaciones patrimoniales realizadas por vía normativa, aportando valientes y originales soluciones creadas por su jurisprudencia”. Por su parte García Enterría posee su particular visión del Derecho francés en este asunto. Para él, la regulación primigenia parte de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, que se aplicó por primera vez como norma jurídica en 1973, con ocasión de la reforma de la Ley de Asociaciones. En el artículo 17 del texto

⁵¹ Memento Administrativo 2017: Autor(es) Francis Lefebvre, editorial Francis Lefebvre Colección Mementos (nº6459).

⁵² STS 2093/2016, Antecedentes de Hecho

fundamental se recogía el derecho a la propiedad, sin más causa de privación que la utilidad pública, mediando indemnización previa. García de Enterría aborda el otro escalón tradicional de la doctrina francesa, el de León Duguit y su tesis dual: si se prohíben por ley actividades lícitas habrá derecho a indemnización, pues se están violando normas de derecho superior; no lo habrá en el caso de que sean ilícitas pues existe un ánimo protector.

Es precisamente Leon Duguit el primero en formular una verdadera teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Así, Duguit comienza observando que la concepción rousseauiana de la Ley como soberana excluía que ésta pudiese ser nunca causa de una responsabilidad, pero uno de los dogmas duguitianos es la afirmación de que la soberanía es irreal e inexistente lo que hace que el Estado deba responder en cuanto es asegurador respecto de los administrados de todo riesgo que resulte de su actividad general... incluso del riesgo resultante de la aplicación de una Ley. En el caso de *arrêt La Fleurette* mencionado en el segundo capítulo de este trabajo el Consejo de Estado entendió que no puede descartarse la indemnización de los perjuicios especiales que derivan del ejercicio del poder público. Dejando abierta, la puerta para posibles indemnizaciones como consecuencia de la aplicación de una ley, incluso cuando esta no lo prevea expresamente

Ahora bien desde 1938 (*arrêt La Fleurette*) hasta 2004 sólo se habían producido en Francia tres casos de indemnización del Estado por responsabilidad del legislador. El primero por sentencia condenatoria de 21 de enero de 1944 en el caso *Caucheteux et Desmont*, sobre la utilización de glucosa en la cerveza; el segundo, el 25 de febrero de 1963, el *arrêt Bovero*, relativo a los locales arrendados a militares de la guerra de Argelia; y el último, el de 18 de diciembre de 1981, sobre licencias de construcción y posteriores obras anuladas por el hallazgo de ruinas de interés arqueológico. En los tres casos cabe destacar, que responden a que la medida legislativa imponía un sacrificio de intereses particulares a favor de la protección de otros intereses particulares. Únicamente en estos casos en los que el Consejo de Estado a falta de indicaciones en contrario por parte del legislador, expresas o tácitas, es cuándo el Estado está obligado a aceptar la obligación de indemnizar.

Por tanto, resulta significativo comprobar como el juez francés ordinario, al no poder fiscalizar la ley, tiene limitada la posibilidad de reconocer el derecho a una indemnización al ámbito de la responsabilidad sin falta (de

inconstitucionalidad), esto es, al ámbito de las normas legales. De ahí que la posibilidad de declarar la responsabilidad del Estado-legislador en Francia se reduzca a dos casos. Primero el de las normas arbitrarias discriminatorias, es decir, que otorguen un trato diferente a situaciones parejas. En segundo lugar, el supuesto visto de medidas que, en pos del interés general, acaban causando un sacrificio anormal y especial que ha de ser indemnizado.

b) Alemania

En Alemania como apunta Eduardo García Enterría a diferencia de nuestro art. 33 de la Constitución su art. 14.3 de la *Grundgesetz* (Constitución alemana) que regula la expropiación se refiere únicamente a la propiedad. Así, el apartado tercero de este artículo establece que la expropiación está permitida sólo por razones de interés general. Podrá ser efectuada sólo por ley o en virtud de una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización. La indemnización se fijará considerando en forma equitativa los intereses de la comunidad y de los afectados. En caso de discrepancia sobre el monto de la indemnización quedará abierta la vía judicial ante los tribunales ordinarios.

Al no cubrir la garantía constitucional nada más que la propiedad, la jurisprudencia civil ha precisado una figura de ataques de la Administración a otros derechos distintos del de propiedad que llama equivalentes a la expropiación, que utiliza como criterio ordinario el del sacrificio especial, siempre referido a otros derechos patrimoniales distintos del de propiedad.

Ahora bien este especial régimen de responsabilidad aplicado por la jurisprudencia a los ataques administrativos equivalentes a la expropiación, aunque regidos por los cánones materiales de la misma, no es nunca aplicado a los daños producidos por las leyes. De hecho en Alemania los Tribunales entienden que cualquier decisión sobre las finanzas públicas corresponde a la potestad presupuestaria de las Cámaras, inmune al juez ordinario, de modo que una eventual indemnización impuesta al Legislador debe reservarse al Legislador mismo.

Por otro lado, el 1 de enero de 1982 entró en vigor la Ley alemana de responsabilidad patrimonial del Estado, de 26 de junio de 1981. Con ella se trataba de abandonar el tradicional principio de culpa, para proclamar la responsabilidad objetiva. La ley se ocupa expresamente de la respon-

sabilidad judicial y legislativa indicando con respecto a ésta última en su artículo 2 que⁵³:

“Si consiste la infracción del deber en un comportamiento antijurídico del legislador, tendrá lugar la responsabilidad sólo cuando y en la medida en que la ley lo determine. La responsabilidad por infracciones del deber del poder ejecutivo o judicial que se basen exclusivamente en el comportamiento del legislador no queda afectada,”

Por tanto, esta ley no hace sino mantener igual de dificultosa la posibilidad de ser resarcido por el Estado alemán como consecuencia de la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator.

De hecho, hasta 1996 no se planteó la posibilidad de indemnización por parte del Estado alemán como consecuencia de la responsabilidad de sus legisladores. Pero en este mismo año el TJUE resuelve las ya comentadas sentencias *Brasserie du pêcheur SA* y *Dillenkofer*. En ellas el TJUE formula la posibilidad de la existencia de tal responsabilidad, pero remite su estimación final al juez nacional, que es a quien corresponderá apreciar si ha existido en la conducta del Estado una falta suficientemente caracterizada o grave que condicione la responsabilidad final de la responsabilidad. Pues bien, la justicia alemana negó rotundamente la posibilidad de indemnización a la sociedad francesa recurrente, aun cuando excluyó a esta durante varios años de la entrada en su mercado basándose en una ley Bávara del siglo XVI.

c) Italia

La Constitución italiana de 1947, en el tema de la responsabilidad por daños parece limitar con toda claridad el deber resarcitorio del Estado a los supuestos ilícitos cometidos por funcionarios de la Administración, excluyendo toda responsabilidad derivada de la propia Ley. Estableciendo como única posibilidad para que se dé este tipo de responsabilidad que la Ley haya sido anulada por el Tribunal Constitucional por no haber respetado la garantía constitucional del patrimonio privado. Hasta finales de la Segunda Guerra Mundial Italia consideraba al Parlamento no como un órgano del Estado sino como un órgano de la sociedad no pudiendo por tanto imputar

⁵³ Garrido Falla, Fernando. “La Constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado”. Revista de Administración Pública núm 119. 1989, pág. 16.

al Estado los actos legislativos y al proclamar el dogma de la ley como acto de soberanía y por ello no susceptible de limitación.

Ahora bien el arrêt La Fleurette tiene una importante relevancia en el panorama jurídico europeo, y por tanto italiano, al plantearse la posibilidad de que el Legislador sea responsable de su actuación legislativa. No obstante, la doctrina italiana ha introducido una restricción sustancial del principio general de indemnizabilidad, distinguiendo entre leyes que se limitan a condicionar la actividad de los particulares y las que imponen una determinada conducta bajo amenaza de una sanción.

Con respecto a las primeras, sobre el ciudadano se hace recaer la obligación de valorar la legitimidad constitucional de las leyes, de desobedecer si son inconstitucionales y de emplear contra ellas los medios jurídicos que el ordenamiento pone en sus manos. Si el particular utiliza esos medios contra la ley inconstitucional, quedará indemne de su posible eficacia y ningún daño se habrá producido; si no los utiliza, la concurrencia de culpa anula el eventual derecho a indemnización. En cambio, esa conducta es inexigible cuando la Ley se impone a través de un mecanismo sancionador, que es donde se puede encontrar un fundamento para la responsabilidad.

Más recientemente, y en base a la teoría del sacrificio de los derechos privados, se ha puesto sobre la mesa la cuestión de si el Legislador se halla vinculado constitucionalmente a resarcir los daños que causa a los particulares por el uso de su potestad normativa. La respuesta a este interrogante es hoy unánimemente positiva, si bien condicionada a la existencia de un auténtico y verdadero sacrificio.

En principio con todo esto la ley que no hacía mención alguna a la posibilidad de indemnización era porque la excluía. Ahora bien la Corte Costituzionale sentó a partir de su Sentencia nº 7 de 1996 la doctrina de la interpretación “constitucionalizante” del ordenamiento jurídico, en virtud de la cual las normas deben ser interpretadas en el sentido en el que se reduzcan al máximo sus contradicciones con la Constitución. En consecuencia, la ley productora de daños que silencia la cuestión de la indemnización, debe considerarse constitucionalmente legítima, interpretando el silencio en el sentido de admisión tácita del derecho a resarcimiento, que podrá sin más ser declarado por los Tribunales.

d) Estados Unidos

En Estados Unidos la garantía expropiatoria viene regulada en la Enmienda V de la Constitución, y de acuerdo con ella no se podrá privar de la propiedad a ninguna persona sin una justa compensación. En este sentido Schwartz, aborda expresamente el problema de la responsabilidad patrimonial como consecuencia de una ley y es categórico:

¿Cuál hubiese sido la situación en los Estados Unidos en relación con una Ley del Congreso que hubiera hecho lo que contemplo el caso *La Fleurette* en Francia?. Tal ley que hubiese prohibido al fabricante de productos que no presentaban peligro para la salud pública o moral y dictada sólo en beneficio de quienes fabrican productos competitivos podía ser declarada inconstitucional por nuestros tribunales si no se dispone una indemnización por justa compensación o indemnización expropiatoria.

Pero la respuesta Derecho Americano hubiese sido indudablemente negativa. La verdadera noción de la responsabilidad del Estado está, opina este autor, completamente fuera de lugar en este tipo de casos. Dictar una ley es uno de los principales atributos de la soberanía y declarar al Soberano responsable por su ejercicio hubiera sido decidido con un *non sequitor* rotundo por los Tribunales de *Common Law*. El perjuicio que un ciudadano pueda sufrir por la aplicación de una Ley forma parte de las cargas sociales de la vida bajo un gobierno según esta concepción. Por tanto, en Estados Unidos la única vía para reclamar la indemnización por los daños producidos al ciudadano por una ley, es que dicha ley haya sido declarada inconstitucional previamente. Dado que de no ser así, se estaría yendo en contra de la soberanía popular que se ha autoimpuesto dicha ley.

VII. EL RÉGIMEN VIGENTE SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-LEGISLADOR

Una de las novedades más importantes que se ha introducido con la reforma operada en 2015 en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y en el procedimiento Administrativo común se contiene en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, que ha cambiado la regulación de la responsabilidad del Estado-Legislator con respecto a la que se recogía en la Ley 30/1992.

Se trata del reconocimiento formal y de la regulación en detalle de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador la cual como ya se vio sólo encontraba un reconocimiento muy general en el artículo 9.3 de la Constitución, cuando garantiza la responsabilidad de los poderes públicos. Este reconocimiento general de esa responsabilidad no alcanzaba al Legislador, fruto de la plena asunción formal por la constitución de la doctrina de la ley como expresión de la voluntad popular y por ello una de sus características es la irreprehensibilidad jurídica de la ley que en ningún caso puede hacer surgir una responsabilidad patrimonial del Estado. Se trata por ello de un proceso en cual la legislación y la jurisprudencia han arrumbado este principio para dar cabida a la responsabilidad patrimonial generada por leyes y por ello, por el propio Legislador que ha supuesto un nuevo episodio en lo que se ha denominado la crisis del dogma de la supremacía de la Ley. Por ello la Constitución no se refirió a esa responsabilidad del Estado legislador, como si hizo con la responsabilidad de las Administraciones Públicas recogida en el artículo 106.2, y con la responsabilidad del Poder Judicial, definida en el artículo 121.

El apartado 3 del artículo 139 de la Ley 39/1992, incluyó una previsión expresa sobre la admisión de supuestos de responsabilidad del Estado-Legislator limitada a lo que establecieran las propias leyes, al señalar que las Administraciones públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.

Por otra parte, ya se ha definido la poderosa línea jurisprudencial definida a lo largo de los años por el Tribunal Supremo que ha ido reconociendo esta responsabilidad del Estado legislador cuando se produjeran daños o perjuicios en virtud de actos de aplicación de leyes y existiera un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos que pudieran considerarse afectados por actuaciones administrativas anteriores o concomitantes con la legislación aplicable. Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo como ya se ha visto, está influenciada por la importante doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que ha reconocido la responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario europeo

Por todo ello, el Legislador de 2015 no podía obviar regular esta materia de forma más expansiva aunque no con toda la amplitud que po-

dría deducirse del camino jurisprudencial marcado al que antes no hemos referido.

Así, el apartado 3 del artículo 32 LRJSP establece que los ciudadanos:

“tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.”

En este primer supuesto de Responsabilidad del Estado-Legislator, por tanto no se va más allá de lo que fijaba la Ley 30/1992 en su artículo 139. Tanto en el 32.3 LRJSP como en el 139.3 LRJPAC la responsabilidad surge de una ley que es la que establece su existencia. Es decir, que el propio sujeto Legislador reconoce su existencia. A la propia ley le corresponde determinar en qué supuestos y bajo qué condiciones habrá de hacerse efectivo el derecho a tal indemnización.

Ahora bien el cambio sustancial se introduce, en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 32 de esta Ley 49/2015. Se crean dos supuestos nuevos que carecen de antecedentes y que hacen nacer esa responsabilidad:

1. Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional.
2. Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea.

En el primero de estos supuestos, procederá la indemnización si el particular ha obtenido en cualquier instancia sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño. Necesariamente es obligatorio que se hubiera alegado previamente la inconstitucionalidad posteriormente declarada tal y como se exige en el artículo 32.4 LRJSP. Asimismo, si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación adminis-

trativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada.

Ahora bien, la nueva regulación jurídica de la Responsabilidad del Estado-Legislador exige el cumplimiento de requisitos adicionales que deberán cumplirse tal y como se recoge en el artículo 32.5 de la norma antes citada:

1. La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.
2. El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.
3. Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.

Por otra parte, el Legislador ha introducido una limitación sobre los efectos de esta responsabilidad que ha sido objeto de crítica por algunos autores como causante de una limitación no justificada y demasiado amplia de las posibilidades de reclamación por los particulares. El artículo 34.1 afirma que en los casos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere los apartados 4 y 5 del artículo 32, serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa.

Además, se establece una diferenciación no justificada en los apartados 4 y 5 del artículo 32 LRJSP entre la responsabilidad del Estado legislador cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional y cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea. En el primero de estos supuestos se exigen al ciudadano para que pueda obtener una indemnización unos requisitos que limitan mucho la responsabilidad. En concreto, el particular debe haber obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad o vulneración del Derecho de la UE posteriormente declarada. Estas limitaciones no aparecen en la regulación del derecho a ser indemnizado por la vulneración del Derecho de la UE, que recoge los criterios de la jurisprudencia del TJUE la cual no exige semejantes condicionantes. Lo lógico y

razonable es exigir los mismos condicionantes para ambos supuestos y no establecer una diferenciación difícil de justificar en cuanto al fondo para situaciones y pretensiones que son equiparables.

En definitiva, se acoge con la redacción de la nueva ley y respecto al primer supuesto, una interpretación formalista que permite rechazar una reclamación de responsabilidad patrimonial por falta de agotamiento previo de las vías de recurso, haciendo así mucho más gravosa la posibilidad de actuación contra actos del Legislador de carácter legislativo. Por ello se puede concluir que el Legislador ha optado por que la falta de impugnación de los actos lesivos constituya un obstáculo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial al imponer en todo caso como requisito la obtención de una sentencia firme desestimatoria del recurso interpuesto contra la actuación administrativa lesiva, lo que equivale a exigir el agotamiento de todas las vías de impugnación existentes. En definitiva, como ha afirmado el Consejo de Estado, cabría plantearse si la redacción que se ha dado a este apartado no produce de facto una quiebra del principio de efectividad al hacer tan restrictivos los supuestos de reclamabilidad que en realidad se hace muy difícil su aplicación real. Lo que sí afirma el citado Dictamen es que sin lugar a dudas el Legislador se ha apartado del criterio jurisprudencial sentado por el TS al imponer la obligación de obtener una sentencia firme desestimatoria del recurso interpuesto contra la actuación administrativa lesiva, lo que equivale a exigir el agotamiento de todas las vías de impugnación existentes. En definitiva se ha optado por una solución restrictiva por parte del Legislador.

En conclusión con la regulación en vigor de la Responsabilidad Patrimonial del Estado-Legislator tras la aprobación de la Ley 40/2015, esta puede ser definida como la obligación del Estado de resarcir a los particulares por los daños económicamente evaluables ocasionados por la actividad Legislativa no expropiatoria del Estado en ciertos supuestos cuyo punto en común es la inexistencia de un deber jurídico de soportar esos perjuicios. En definitiva, el punto clave para apreciar la existencia o no de una posible responsabilidad del Estado Legislator es la antijuridicidad del daño o perjuicio causado. Es decir, que debe haberse producido un sacrificio especial, singular y no justificado que no pueda ser considerado como una carga de obligado cumplimiento. A este respecto debe señalarse que conviene distinguir con claridad los supuestos de actividad legislativa expropiatoria y los supuestos de actividad legislativa generadora de algún tipo de responsabilidad patrimonial del Estado-Legisla-

dor. Es claro que en la actividad expropiatoria lo que existe es una ley que priva de bienes o derechos por razones de utilidad pública o interés social mediante un procedimiento regulado en la normativa de expropiación forzosa y con el correspondiente pago de un justiprecio que indemniza por todos los perjuicios causados al sujeto que sufre la expropiación. En cambio, la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador responde a la necesidad de restituir una situación de lesión patrimonial que no era buscada o pretendida por la norma, pero que realmente se ha producido.

En cuanto al procedimiento de reclamación de esta responsabilidad patrimonial seguiría el esquema general del procedimiento administrativo. Así, se produciría el inicio por acuerdo del órgano competente que en el caso de reclamación por leyes aprobadas por las Cortes Generales sería el Consejo de Ministros. Esta atribución que no efectúa la propia Ley vendría determinada por ser el titular constitucional de la función ejecutiva.

VIII. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se ha podido comprobar que la responsabilidad del Estado-Legislador no es un asunto pacífico ni doctrinal ni jurisprudencialmente, dando lugar a numerosas interpretaciones del Tribunal Supremo estableciendo distintos parámetros y condiciones para su reconocimiento.

Las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, han permitido que por primera vez en España la responsabilidad del Estado-Legislador se regule de una forma clara y exhaustiva. En este sentido se ha dotado de más seguridad jurídica al ciudadano para poder reclamar una indemnización por responsabilidad del Legislador, al regular una figura de derecho que siendo de especial importancia venía regida, únicamente, por los pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Supremo. Por tanto, es muy positivo que se hayan regulado por ley los presupuestos, las condiciones y el procedimiento a seguir para la obtención de una indemnización como consecuencia de la actuación del Legislador. Se consolida así un plus de seguridad jurídica y se abren nuevas vías de defensa de los intereses legítimos de los ciudadanos frente a posibles actuaciones del Poder Legislativo mediante leyes que hasta no hace mucho

eran de imposible resarcimiento. Se mantenía así una situación de total indefensión de los intereses legítimos de los particulares.

No obstante, si bien el nuevo sistema de responsabilidad del Estado-Legislador que se consagra en 2015 constituye un hito, es de destacar que estas dos leyes, realizan una regulación prudente de esta realidad acorde con lo complejo del instituto jurídico que por un lado pretende la defensa de esos intereses particulares, y por otro, pretende no atar las manos al Legislador en aras a cumplir su obligación de defensa del interés general por las posibles repercusiones que dichas leyes puedan tener desde un punto de vista financiero a la hora de restituir a los particulares en esos bienes y derechos conculcados. Se trata de salvaguardar un equilibrio que es necesario para que el Legislativo pueda ejercer de forma incondicionada esa labor normativa de forma libre y en pos únicamente de ese interés general.

Por ello, la nueva regulación matiza de forma importante algunos aspectos de la doctrina jurisprudencial del TS en esta materia. Así, limita los casos de reclamación a las lesiones provocadas por actos legislativos que no tengan naturaleza expropiatoria, siempre que la propia Ley prevea la posibilidad de indemnización y se aplique en los términos que ella determine, y por una ley declarada inconstitucional o contraria al derecho de la Unión Europea. Y además imponen la obligación al recurrente de haber adoptado una actitud beligerante ante los tribunales que le haya llevado a obtener una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño. Esto supone un importante límite a las posibilidades de reclamar. En este sentido, es discutible que se exija una previa impugnación, por vía judicial, alegando de forma anticipada los motivos por los que luego esa ley deviene inconstitucional. Esta figura lo que pretende es compensar por un daño al ciudadano, ahora bien, si este ciudadano no ha reclamado antes de que oficialmente se reconozca que ese acto legislativo es injusto, no tiene derecho a que se le compense por una cuestión que posteriormente se ha declarado inconstitucional.

Asimismo, en cuanto a los límites prescriptivos para la obtención de indemnización respecto al límite temporal según el cual, no se pueden reclamar indemnizaciones por los daños producidos cinco años antes de que la norma sea declarada inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión Europea, considero que es lógico que se establezca un límite temporal a los

daños resarcibles por el Estado. Ahora bien, este límite temporal puede ser demasiado reducido, considerando situaciones de hecho nacidas al amparo de un precepto declarado inconstitucional.

Es entendible que todas estas limitaciones y requisitos que se imponen pretenden dotar a esta materia de una cierta seguridad jurídica, así como dar certeza a la gestión de la actuación de la Administración y a la gestión de la Hacienda Pública. Además pretende dotar al Poder Legislativo de un ámbito lo más libre posible para legislar. En el Parlamento se representa la Soberanía popular como poder libre e incondicionado que en cada momento debe decidir cuál es el interés general recogido en la Ley. No puede quedar petrificado el Ordenamiento por las posibles consecuencias económicas o presupuestarias consecuencia de una reclamación de responsabilidad patrimonial. No contribuiría a que la actividad Legislativa del Estado fuese eficaz ni eficiente ni sobre todo respondiese solo al interés de los ciudadanos expresado mediante elecciones generales y encarnado en las Cortes Generales.

Como balance final debe señalarse que si bien no hay un consenso sobre cuáles son los perfiles ideales de la responsabilidad del Estado-Legislator, es necesario alcanzar un equilibrio, un compromiso que el Legislador ha pretendido alcanzar con la regulación contenida en la Ley 40/2015. Un compromiso por otra parte, entre el derecho de los ciudadanos a reaccionar ante situaciones injustas impuestas por el Legislador mediante leyes, y por otra parte la imprescindible legitimidad y capacidad del Poder Legislativo para introducir cambios legislativos en el Ordenamiento Jurídico. En caso contrario, si se estableciese una regulación de la responsabilidad del Estado-Legislator amplia y sin límites que permitiese la indemnización de cualquiera que alegase un perjuicio como consecuencia de un cambio legislativo, el poder soberano de hacer leyes, esencia del Estado de Derecho, que recae en los parlamentos, quedaría suprimido o limitado por las consecuencias en materia de gasto público que pudiesen suponer. Esto sería del todo inaceptable porque la soberanía nacional-popular, como poder jurídico, irresistible e incondicionado⁵⁴, quedaría subordinada a los derechos de unos pocos. El sistema de responsabilidad del Estado-Legislator en España acaba de ser puesto en pie. Ahora queda comprobar su alcance y rendimiento durante los próximos años.

⁵⁴ Rodríguez-Zapata, Jorge. *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*. Tecnos. 2011. (pág-85).

CUARTA GENERACIÓN DE DERECHOS: REFLEXIONES SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN INTERNET

Jorge VILLARINO MARZO

Doctor en Derecho.

Letrado de las Cortes Generales (en exc.).

Director de Regulación de Vincos.

I. INTRODUCCIÓN: LAS GENERACIONES DE DERECHOS

Dice Stephen Hawking que “todos estamos conectados por Internet, como neuronas de un cerebro gigante”. Como no podía ser de otro modo, esta conexión total ha tenido su proyección jurídica. Si el Derecho es uno de los mecanismos por excelencia para la ordenación de la vida social, el impacto de Internet en esta exige de una respuesta por parte de los ordenamientos jurídicos. Atrás quedan los viejos dogmas del ciberanarquismo que tan simbólicamente expusiera en Davos John P. Barlow a través de su Declaración de Independencia del Ciberespacio en 1996. Desde la regulación de las telecomunicaciones que hacen posible la Red en sí misma, pasando por el tratamiento jurídico de la vertiente de los contenidos como en el caso de la propiedad intelectual, hasta llegar a los exponentes y retos más modernos como el *blockchain* y los denominados *Smart contracts*; el Derecho, pese a quien pese, y con una gran dificultad en cuanto a la forma en que se crea, está presente también en este mundo de conexión total.

Esta realidad ha tenido también su manifestación en los derechos fundamentales. Afirma Alessandro Pizzorusso que de “generaciones” de derechos se habla para clasificar, según cual sea el predominio de su contenido normativo y sobre la base de su evolución histórica, los catálogos de derechos cuya tutela se asegura en documentos denominados cartas, declaraciones, etcétera, o en constituciones de tipo moderno¹. Y es que son muchas las clasificaciones de derechos humanos que se han hecho doctrinalmente, si bien es cierto que probablemente una de las de mayor predicamento ha sido la referida a las generaciones de derechos², a la que nos referimos más por un ánimo descriptivo, histórico y evolutivo que por su proyección jurídica. Tradicionalmente se ha hablado de tres generaciones

¹ Pizzorusso, A., Las generaciones de derechos, traducido por Berzosa López, D., *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2001, nº 5, p. 291 y 292.

² A pesar de que existen fuertes y autorizadas críticas a esta clasificación, caso de Laporta San Miguel, F.J., El concepto de derechos humanos, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 1987, nº 4, p. 23. Disponible en Web: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12837218659036051876657/cuaderno4/Doxa4_01.pdf. En una línea intermedia se sitúa, González Álvarez, R., Aproximación a los derechos de cuarta generación, Disponible en Web: www.tendencias21.net/derecho/attachment/113651/

Este autor, aun siendo crítico con la construcción generacional de derechos fundamentales, afirma que “...se ha mostrado con sólida convocatoria para el estudio clasificatorio de los derechos humanos, y es que, es sólo ese sentido el que debe asignársele, y no confundirla como determinante vital del surgimiento y desarrollo de los derechos...”.

de derechos, marcadas tanto por el momento de su nacimiento a efectos de su adjetivación, como de su trasfondo filosófico a efectos de su contenido.

La primera de estas generaciones hunde sus raíces en la filosofía política de John Locke, si bien es cierto que, marcada por el previo pensamiento filosófico estoico, del iusnaturalismo tomista e incluso, en cuanto a su subjetivación, en las figuras españolas de Francisco de Vitoria y “el defensor de los indios” Bartolomé de Las Casas. Es la generación de los derechos de libertad, contruidos sobre la filosofía política liberal frente a las monarquías absolutas. El hombre lucha por el reconocimiento de unos derechos inalienables, vinculados a su propia condición humana sobre la base de una construcción iusnaturalista. Son la vida, la libertad o la propiedad e incluso la idea ilustrada a la que llamaban los colonos americanos de la búsqueda de la felicidad³.

La segunda de las generaciones es la de los derechos sociales de carácter prestacional, marcada doctrinalmente por las consecuencias de la revolución obrera, influenciada por el pensamiento de Marx y Engels, con primeras manifestaciones en los movimientos revolucionarios de mitad del XIX y que tiene sus primeras manifestaciones normativa y constitucional, junto a la colectivista Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado, en la Carta de Querétaro y en la Constitución de Weimar, aunque cabría remontarse a la Constitución Francesa de 1793 obra de Robespierre con el reconocimiento de los socorros públicos (art. 21). Este salto, probablemente el más cualificado que se ha dado hasta ahora en la historia de los derechos fundamentales, suponía “dinamizar la significación de los derechos fundamentales al añadir, a su función de garantía de las libertades existentes, la descripción anticipadora del horizonte emancipatorio a alcanzar”⁴.

Numerosos textos internacionales han plasmado estas dos generaciones de derechos. Encontramos los derechos de primera generación en los primeros artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

³ Aparece recogida esta idea a lo largo de los escritos de “El Federalista”. AA.VV. *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States; Being a Collection of Essays Written in Support of the Constitution Agreed Upon September 17, 1787, by the Federal Convention*, editado por Lodge H.C, Nueva York, Putman's, 1889, 586 p. Disponible en web: www.forgottenbooks.com, 2008.

⁴ Pérez Luño, A.E., *Los derechos fundamentales*, 5ª edición, Tecnos, 1993, Temas Clave de la Constitución Española, 240 p.

y a partir del artículo 22 se recogen los derechos económicos, sociales y culturales propios de la segunda generación de derechos. También en el ámbito de las Naciones Unidas están ambas generaciones claramente reflejadas en los Pactos de la década de los sesenta, esto es, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por un lado, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por otro; a los que se unen en el plano europeo la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Carta Social Europea.

La tercera de las generaciones de derechos tiene su origen en la conocida distinción que elaboró el jurista checo-francés Karel Vasak quien en 1979 afirmaba que, frente a los derechos de primera generación, asentados en el principio de libertad; y los derechos de segunda generación, asentados en el principio de igualdad, los derechos de tercera generación se sostienen sobre el principio de solidaridad⁵. Se trata del derecho a la libre determinación de los pueblos, del derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano o del derecho a la paz. Existen no obstante discrepancias doctrinales respecto a su posible consideración como verdaderos derechos fundamentales⁶. Son derechos que encuentran su plasmación normativa a partir de la década de los setenta en algunos textos como la Constitución portuguesa de 1976 o la Constitución española de 1978.

Todas estas generaciones de derechos tienen algo en común: han venido informadas por la posición del ciudadano frente al Poder, a diferencia de la cuarta generación de derechos, que surge fruto de la evolución tecnológica. Su característica fundamental, como recoge muy acertadamente Gómez Sánchez, radica en que si las tres primeras generaciones son producto de la evolución política (aunque quizá la cuarta sea fruto del surgimiento como sugiere Frosini del poder informático⁷), la cuarta generación de derechos es producto de la evolución científica y técnica⁸. Una evolución

⁵ Algan, B., Rethinking “Third Generation” Human Rights, *Ankara Law Review*, Summer, 2004, vol 1, nº 1, p. 124. Karel Vasak introdujo el concepto de las tres generaciones de los derechos humanos en su conferencia para el Instituto Internacional de Derechos Humanos, en Estrasburgo, 1979.

⁶ Estas discrepancias aparecen bien recogidas en Ruiz Miguel, C., La tercera generación de derechos fundamentales, *Revista de Estudios Políticos*, abril-junio, 1991, nº. 72, p. 301 y ss.

⁷ Frosini, V., *Informática y Derecho*, traducción del italiano de Guerrero, J. y Ayerra Redin, M., Bogotá, Themis, 1988, 179 p.

⁸ Gómez Sánchez, Y., La protección de los datos genéticos: el derecho a la autodeterminación informativa, *Derecho y Salud*, vol. 16, nº extra 1, 2008 (Ejemplar dedi-

que, como afirmara el profesor emérito del Instituto de Estudios Avanzados de Princeton, Freeman J. Dyson, está basada en tres pilares: el sol, el genoma e Internet⁹. Es este último ámbito el que vamos a analizar.

II. EL CONTEXTO EN EL QUE NACEN LOS DERECHOS DE CUARTA GENERACIÓN: EL SURGIMIENTO Y POSTERIOR EXPANSIÓN DE INTERNET

Como afirma García Mexía, no es posible desconocer que el Derecho es un producto cultural, un producto de sociedades, y que las culturas y las sociedades evolucionan y se transforman¹⁰. Internet es probablemente uno de los inventos que mayor impacto ha tenido en el desarrollo humano, ni siquiera comparable a la imprenta de Gutenberg, y ello ya no solamente por su surgimiento sino principalmente por su carácter cambiante, lo cual, como veremos, tiene una especial trascendencia en su repercusión en el ámbito de los derechos fundamentales. Estamos ante una reflexión de carácter jurídico, pero toda construcción normativa viene dada por un contexto por lo que, como paso previo, debemos hacer un breve análisis sobre el origen y posterior desarrollo de Internet, atendiendo exclusivamente a los principales hitos y siendo consciente de que la evolución sigue dándose en el momento de escribir estas líneas. En todo caso, previamente a entrar en el aspecto descriptivo y por la imposibilidad de descender a un detalle excesivo, es conveniente desmitificar algunos aspectos, ya que la historia de Internet, como apunta Abbate¹¹, encierra un número de sorpresas y confunde algunas presunciones habituales: Internet no es reciente, sino que representa décadas de desarrollo; no surge originariamente para ser un medio de comunicación personal sino para permitir a los científicos superar las dificultades de ejecutar programas en ordenadores remotos; y no es la historia de un conjunto de inventores heroicos, sino un cuento de colaboración y conflicto entre un variedad notable de actores.

Internet tiene sus orígenes a finales de los años sesenta cuando el Departamento de Defensa de los Estados Unidos se planteó la posible vulnerabilidad de su sistema de comunicaciones. Hasta entonces, el Depar-

cado a: XVI Congreso “Derecho y Salud”), p. 69.

⁹ Dyson, F.J., *The Sun, the Genome and the Internet. Tools of Scientific Revolutions*, The New York Public Library, Oxford University Press, 1999, 144 p.

¹⁰ García Mexía, P.L., *Derecho Europeo de Internet*, Netbiblo, 2009, p. 20.

¹¹ Abbate, J., *Inventing the Internet*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1999, 264 p.

tamento de Defensa utilizaba el *switched telephone network* (STN)¹² como sistema de comunicación, definido por el *Federal Standard 1037C* como *domestic telecommunications network usually accessed by telephones, key telephone systems, private branch exchange trunks, and data arrangements*¹³. Se trataba por tanto de una tecnología denominada de conmutación de circuitos, (un circuito es una conexión entre llamante y llamado), que establecía enlaces únicos y en número limitado entre importantes nodos o centrales, con el consiguiente riesgo de quedar aislado parte del país en caso de un ataque militar sobre esas arterias de comunicación¹⁴. Esta situación llevó al Departamento de Defensa a encargar a su Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados (ARPA en sus siglas en inglés¹⁵) el desarrollo de la tecnología de conmutación de paquetes¹⁶ sobre la base de las ideas del americano Licklider¹⁷ y del profesor Kleinrock¹⁸.

ARPA desarrolló esta nueva tecnología denominada conmutación de paquetes, cuya principal característica reside en fragmentar la información y dividirla en porciones de una determinada longitud a las que se llama paquetes. Cada paquete lleva asociada una cabecera con datos referentes al destino, origen, códigos de comprobación, etc. Así, el paquete contiene información suficiente como para que se le vaya encaminando hacia su destino en los distintos nodos que atraviese. El camino a seguir, sin embargo, no está preestablecido, de forma que, si una parte de la red cae o es destruida, el flujo de paquetes será automáticamente encaminado por nodos alternativos.

¹² Red telefónica conmutada (traducción libre).

¹³ Red nacional de telecomunicaciones por lo general accesible por los teléfonos, centrales telefónicas, centralitas privadas y los arreglos de datos (traducción libre).

¹⁴ Está información está recogida de la descripción que hace la *Internet Society* (ISOC) sobre los orígenes de Internet. No es unánime sin embargo la aceptación de que ARPANET se crease como una necesidad ante una posible guerra nuclear. Ver al respecto Martínez de Velasco Farinos, A., Los orígenes de Internet; en AA.VV. *Las Ciencias Sociales en Internet*, Mérida, Junta de Extremadura, 2001, p. 22.

¹⁵ ARPA cambió su nombre en 1971 por DARPA (añadiendo la palabra *Defense* al principio). Posteriormente, en 1993, volvió a llamarse ARPA y en 1996 DARPA.

¹⁶ El término “conmutación de paquetes” aparece por primera vez en 1966 por la obra de Donald Davies, quien trabajaba para el Laboratorio Físico Nacional del Reino Unido (NPL).

¹⁷ J.C.R. Licklider, junto con Wesley Clark (ambos profesores del prestigioso Instituto Tecnológico de Massachusetts, MIT) habían aportado el concepto teórico de la Red Galáctica que proponía una red interconectada globalmente a través de la cual cada uno podría acceder desde cualquier lugar a datos y programas.

¹⁸ Kleinrock se doctoró en el MIT con una tesis doctoral sobre conmutación de paquetes en 1961 y posteriormente sería contratado en la UCLA.

Los códigos de comprobación permiten conocer la pérdida o corrupción de paquetes, procediéndose entonces a la recomposición de los paquetes¹⁹.

A través de la aplicación de esta tecnología surge ARPANET, impulsada por L.G. Roberts²⁰. Se trataba de una red que lograba la interconexión de cuatro macro ordenadores de diversas Universidades²¹, gracias entre otras cosas a la tecnología desarrollada por la empresa BBN que fue la creadora de unos pequeños ordenadores, llamados IMP (*Interface Message Processor* u ordenadores de comunicaciones) que permitían el envío de mensajes entre los macro ordenadores y el control de las comunicaciones.

Probablemente el siguiente gran paso en la Historia de Internet vino marcado a mediados de los setenta por la creación por parte de Robert Kahn y Vinton G. Cerf de la serie de protocolos TCP (*Transmission Control Protocol*) e IP (*Internet Protocol*), correspondiendo al primero trocear en paquetes los mensajes generados en origen, recomponiéndolos en el nodo de destino; y al segundo la dirección de esos paquetes.

En 1983 se desgajó ARPANET de la parte relacionada con la defensa, que recibió el nombre de MILNET. De este modo, en 1983, con la utilización de los Protocolos TCP/IP nació Internet como red de interconexión entre ARPANET y otras redes como CSNET²², a las que se añadirían otras en Estados Unidos y otros países. Es decir, se produce el gran cambio pasando de una red de ordenadores a una red de redes, que es la esencia de Internet.

En 1990, tras la caída del muro, desaparece el proyecto ARPANET y se consolida el concepto de Internet, como heredero único del proyecto original y herramienta determinante de la propia configuración del mundo

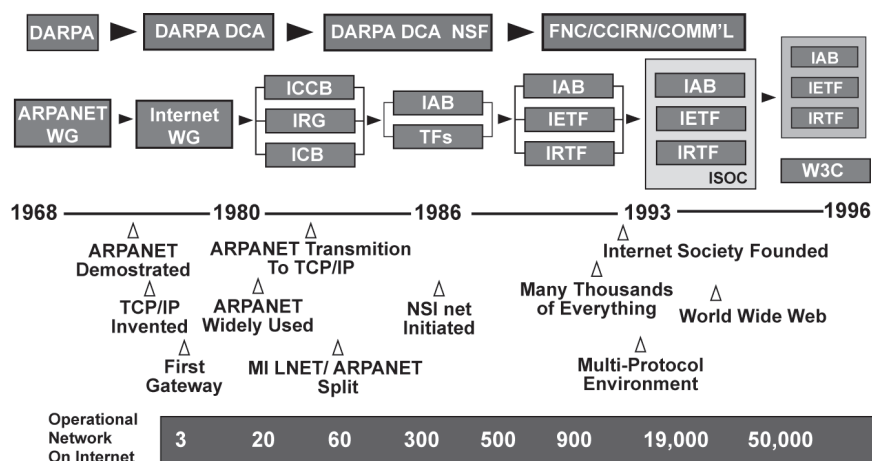
¹⁹ Paul Baran establecía el símil de la novela y las tarjetas postales: no se trataba de enviar una novela encuadernada, sino de enviar una novela escrita en tarjetas postales que el receptor de la misma se encargaría de reunir.

²⁰ L.G. Roberts trabajaba como investigador en el equipo de Kleirock en la UCLA.

²¹ Se trata de las Universidades de California en Los Ángeles, de California en Santa Bárbara, de Utah y el Instituto de Investigación de Stanford. De Andrés Blasco, J., ¿Qué es Internet?; en García Mexía, P.L. (Dir.), *Principios de Derecho de Internet*, 1ª edición, Tirant lo Blanch, 2005, p. 32.

²² CSNET responde a las siglas de *Computer Science Network* y fue una red creada a principios de los ochenta para unir Departamentos de Ciencias Informáticas e instituciones académicas. Tuvo un papel importante en el desarrollo de Internet tal y como lo conocemos hoy, bajo la dirección de los profesores Denning (Universidad de Purdue), Farber (Universidad de Delaware) Hearn (Corporación RAND) y Landweber (Universidad de Wisconsin). <http://en.wikipedia.org/wiki/CSNET>.

hoy día. Las causas del crecimiento exponencial, señala De Andrés Blasco, fueron²³: la política de puertas abiertas que permitió la libre conexión de todo tipo de organizaciones y de los propios usuarios particulares, la facilidad de interconexión que producía el protocolo TCP/IP, la absorción de otras redes de carácter más específico, como la citada CSNET o BITNET²⁴, y la incursión de los usuarios particulares, fundamentalmente a raíz de la aparición de los Proveedores de Servicios de Internet (PSI).



Fuente: ISOC²⁵

III. LA CUARTA GENERACIÓN DE DERECHOS Y SU CONTENIDO HÍBRIDO

Son dos fundamentalmente los planos en los que los derechos y libertades se ven afectados por el surgimiento de las nuevas tecnologías y por los avances científicos en general: por un lado, el nacimiento de nuevos derechos (fundamentales); y por otro, su impacto en algunos de los ya existen-

²³ De Andrés Blasco, ¿Qué es Internet?, ob. cit., p. 48.

²⁴ BITNET era una antigua red internacional de computadoras de centros docentes y de investigación que ofrecía servicios interactivos de correo electrónico y de transferencia de ficheros utilizando un protocolo de almacenaje y envío basado en los protocolos *Network Job Entry* de IBM. Se conectaba a Internet a través de una pasarela de correo electrónico.

Obtenido de "<http://es.wikipedia.org/wiki/Bitnet>".

²⁵ Para una sucinta explicación tecnológica de la historia de Internet, ver Delgado Kloos, C. y García Rubio, C., Historia de Internet; en Cremades, J., Fernández Ordóñez, M.A, e Illescas, R (Coords), *Régimen Jurídico de Internet*, La Ley-Actualidad, 2001, p. 87-100. Más detallado en De Andrés Blasco, J., "¿Qué es Internet?", ob. cit. p. 29-97.

tes. Ambos forman –y aquí adelantamos ya nuestra conclusión– los derechos de cuarta generación²⁶. No obstante, existe un debate abierto respecto a la existencia de los derechos de cuarta generación y a qué derechos formarían parte de la misma. Están por un lado quienes sostienen, como Bustamante Donás, que los derechos de cuarta generación son las nuevas formas que cobran los derechos de primera, segunda y tercera generación en el entorno del ciberespacio²⁷. Frente a dicha postura está la de quienes sostenemos, como hemos apuntado, que los derechos de cuarta generación incluyen tanto un nuevo conjunto de derechos vinculados a la biomedicina y la genética por un lado (identidad genética, integridad genética, consentimiento informado en todas las intervenciones relacionadas con la salud...) y a las tecnologías de la información y de la comunicación por otro (el acceso universal a las nuevas tecnologías, la protección de datos personales, etc.). Como afirma Gómez Sánchez, los derechos de cuarta generación se caracterizan por su relación con las nuevas tecnologías en general o biotecnologías en particular, hablando igualmente de la emergencia de nuevos derechos que vienen a dar

²⁶ No faltan voces como la del profesor Pérez-Luño que sitúa estos derechos como de tercera generación, englobando en la misma generación de derechos tanto los relacionados con las nuevas tecnologías como la conservación del medio ambiente natural, Pérez Luño, A.E., Las generaciones de derechos humanos, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Septiembre-Diciembre 1991, nº 10, p. 203-217. En la misma línea ASPAS ASPAS, J.M., Derechos humanos y nuevas tecnologías: el derecho a la autodeterminación informativa; en Contreras. M., Pomed. L. y Salanova. R. (coord.), *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos. Conmemoración del cincuenta aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 1998, p. 357-399. Igualmente Sanz Larruga, F.J., El Derecho ante las nuevas tecnologías de la información, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 1997, nº 1, p. 506 y ss; y también Cotino Hueso, L., Algunas claves para el análisis constitucional futuro de las libertades públicas ante las nuevas tecnologías (con especial atención al fenómeno de los «blogs»), en AA.VV. *Estudios jurídicos sobre la sociedad de la información y nuevas tecnologías*, Facultad de Derecho de Burgos, Burgos, 2005, p. 53.

²⁷ Bustamante Donás, J., Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Información*, septiembre 2001, nº 1, p. 3. Hay quienes consideran, como González Álvarez que “estas propuestas no dejan de reflejar nuevos entornos de la actuación de los mismos derechos, sobre todo de los derechos civiles de primera generación como el de libertad de pensamiento o de expresión, y los culturales de segunda generación como el de gozar de los beneficios de la ciencia y tecnología, que salen a luz frente a nuevas amenazas como las restricciones del uso de Internet, la privacidad del servicio en línea...”. González Álvarez, R., ob. cit.

respuesta a situaciones derivadas de la aparición y progresiva implantación de novedosas biotecnologías²⁸.

Respecto a la primera vertiente, el reconocimiento normativo de derechos nuevos vinculados a la aparición de las nuevas tecnologías es, en el ámbito europeo, bastante reciente. Buena prueba de ello es que en la Europa Occidental, el primer texto constitucional que recoge un derecho de esta naturaleza es la Constitución portuguesa de 1976, cuyo artículo 35 hace referencia al derecho a la protección de datos²⁹. El segundo de estos textos es la Constitución española de 1978, cuyo artículo 18.4 se refiere a la denominada libertad informática³⁰. Se trata en buena medida, por tanto, de derechos no contemplados en los textos constitucionales en la mayor parte de los ordenamientos europeos³¹.

En este sentido es importante señalar que el reconocimiento jurídico del derecho a la protección de datos en el plano internacional tiene su

²⁸ Además de la obra arriba citada, con mayor detalle y de la misma autora, Gómez Sánchez, Y., *Derecho Constitucional Europeo: derechos y libertades*, 1ª ed., Madrid: Sanz y Torres, 2005, 499 p.

²⁹ “1. Todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a los datos informatizados que les conciernen, pudiendo exigir su rectificación y actualización, así como el derecho a conocer la finalidad a que se destinan, en los términos que establezca la ley.

2. La ley define el concepto de datos personales, así como las condiciones aplicables a su tratamiento automatizado, conexión, transmisión y utilización, y garantiza su protección, especialmente a través de una entidad administrativa independiente.

3. La informática no puede ser utilizada para el tratamiento de datos relativos a convicciones filosóficas o políticas, afiliación a partidos o sindicatos, confesión religiosa, vida privada y origen étnico, salvo con el consentimiento expreso del titular, autorización prevista por la ley con garantías de no discriminación o para procesamiento de datos estadísticos no identificables individualmente.

4. Se prohíbe el acceso a datos personales de terceros, salvo en casos excepcionales previstos por la ley.

5. Se prohíbe la atribución a los ciudadanos de un número nacional único.

6. Se garantiza a todos el libre acceso a las redes informáticas de uso público, determinando la ley el régimen aplicable a los flujos de datos transfronterizos y las formas adecuadas de protección de datos personales y de otros cuya salvaguardia se justifique por razones de interés nacional.

7. Los datos personales que consten en ficheros manuales gozan de protección idéntica a la prevista en los apartados anteriores, en los términos que establezca la ley.”

³⁰ “La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”.

³¹ Díaz Revorio, F. ob. cit. p. 37.

primera plasmación en el Convenio para la protección de las personas físicas en relación con el tratamiento automatizado de datos personales (Convenio 108). Otro momento relevante en el ámbito internacional fue el reconocimiento en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya que supuso un paso adelante de trascendental importancia, puesto que implica efectos jurídicos para todos los Estados miembros de la Unión Europea, en cuanto que el Tratado de Lisboa le otorgó plenos efectos³². Incluso algún autor como Murillo de la Cueva y Piñar Mañas sostienen que este reconocimiento marca precisamente el comienzo de una etapa en la que la protección de datos de carácter personal se configura como un verdadero derecho fundamental autónomo e independiente del derecho a la intimidad³³. A ello cabría añadir nuevos derechos que si bien no han tenido tanto predicamento como el derecho a la protección de datos, sin embargo son condicionantes de muchos otros, como el derecho de acceso a Internet (al que nos referiremos posteriormente), que ha sido declarado, si bien de manera indirecta, como un derecho humano por Naciones Unidas³⁴;

³² El artículo 8 de la Carta dice: “Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines determinados y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente”. A juicio de algún autor, el derecho a la protección de datos adquiere sustantividad propia precisamente como consecuencia del reconocimiento normativo en esta Carta de Derechos, puesto que ya no se relaciona como en ocasiones anteriores con el derecho a la intimidad.

³³ Lucas Murillo De la Cueva, P. y Piñar Mañas, J.L., *El derecho a la autodeterminación informativa*, Madrid, Fundación coloquio jurídico europeo, 2009, p. 93. En la misma línea Canales Gil afirma que el derecho a la protección de datos adquiere sustantividad propia precisamente como consecuencia del reconocimiento normativo en esta Carta de Derechos, puesto que ya no se relaciona como en ocasiones anteriores con el derecho a la intimidad. Canales Gil, A., El derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, *Revista Jurídica de Castilla y León*, abril 2007, nº 12, p. 21.

³⁴ En mayo de 2011, Frank La Rue, ponente especial de Naciones Unidas para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, lo reflejó de manera indirecta en su informe señalando entre sus conclusiones que “dado que Internet se ha convertido en una herramienta indispensable para la realización de una amplia gama de derechos humanos, combatir la desigualdad, y acelerar el desarrollo y el progreso humano, asegurar el acceso universal a Internet debería ser una prioridad para todos los Estados”. La Rue F., *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Nueva York, Naciones Unidas, 16 de mayo de 2011, 22 p. Disponible en Web. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf. Posteriormente, en el verano de 2016, Naciones Unidas adoptó una

o por ejemplo el derecho al olvido que, si bien se encuentra íntimamente conectado al derecho a la protección de datos, ha adquirido una cierta sustantividad propia³⁵.

Pero como decíamos, también se integraría esta generación por aquellas facetas de los derechos de las anteriores generaciones que se han visto afectados de tal modo por la tecnología que han llegado a modificar los contornos de esos derechos y libertades y por tanto su contenido esencial. Una buena prueba de esta situación es que hay autores como Díaz Revorio que hablan de “intimidad genética” o de “intimidad informática”³⁶. Fuera de nuestras fronteras, lo mismo viene a sostener Lessig cuando define la *nueva arquitectura de la privacidad* a través de dos diferentes ideas: aquella parte de la vida de cada uno que es vigilada (*monitored*), y aquella parte de la vida de cada uno que puede ser buscada (*searchable*)³⁷; ambas ideas se han visto claramente afectadas con motivo del surgimiento de las nuevas tecnologías.

De similar modo, pero en el ámbito jurisprudencial, el Tribunal Constitucional de Perú por ejemplo distingue la dimensión tradicional de la intimidad de la nueva dimensión genética³⁸. Así, en su Sentencia de 21 de julio de 2014 afirma que “la orden de tomar una muestra del ADN del recurrente

resolución no vinculante en la que el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas condenaba a los Estados que intencionadamente interrumpían el acceso a Internet. Acceso al texto de la resolución disponible en web: https://www.article19.org/data/files/Internet_Statement_Adopted.pdf.

³⁵ El punto de inflexión en el reconocimiento de este derecho trae causa de la Sentencia en el denominado caso Costeja. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Google Spain, S.L., Google Inc. y Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González. (C131/12), Sentencia de 13 de mayo de 2014. Disponible en web: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=152065&doclang=ES>.

³⁶ Díaz Revorio, J., *Los Derechos Humanos ante los nuevos avances Científicos y Tecnológicos. Genética e Internet ante la Constitución*, Derecho y tic's, Tirant lo Blanch, 2009, p. 37. En la misma línea, Orza Linares, R.M., ¿Es posible la creación de nuevos derechos fundamentales asociados a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación?, En: *actas del IV Congreso Online del Observatorio para la Cibersociedad*, celebrado online del 12 al 29 de noviembre de 2009. Disponible en web: <http://www.cibersociedad.net/congres2009/es/coms/es-posible-la-creacion-de-nuevos-derechos-fundamentales-asociados-a-las-nuevas-tecnologias-de-la-informacion-y-de-la-comunicacion/991/>

³⁷ Lessig, L. *The Architecture of Privacy*, Taipei, TaiwanNet 98, 1998, 23 p. Disponible en web: http://cyber.law.harvard.edu/works/lessig/architecture_priv.pdf.

³⁸ Disponible en web: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/05312-2011-AA.pdf>

constituye una intervención esta vez del derecho a la intimidad, no tanto por el hecho de la intervención corporal que ello supone [que, como antes se ha señalado, incide sobre el derecho a la integridad física], sino en razón del tipo de información que se puede obtener con la toma del componente químico del núcleo celular, que no comprende solo la información genética reveladora de la identidad de la persona, sino también la relacionada con la información de naturaleza codificante a partir de la cual es posible conocer cualquier otro dato o característica genética del sujeto al cual se practica el procedimiento [enfermedades, características, etc.]. Esta misma perspectiva la ha venido en reconocer nuestro Tribunal Constitucional, así por ejemplo en la Sentencia 70/2002 de 3 de abril. Aunque no llega a entrar realmente en el fondo de la cuestión, sí que deja constancia de su sensibilidad por ella en su FJ 9º: “Ciertamente los avances tecnológicos que en los últimos tiempos se han producido en el ámbito de las telecomunicaciones, especialmente en conexión con el uso de la informática, hacen necesario un nuevo entendimiento del concepto de comunicación del objeto de protección del derecho fundamental, que extienda la protección a esos nuevos ámbitos, como se deriva necesariamente del tenor literal del art. 18.3 CE”.

En conclusión, en línea con nuestro concepto de derechos de cuarta generación, el segundo gran grupo de derechos es el que surge de los cambios que las nuevas tecnologías han provocado en algunos derechos tradicionales. Se trata de una doctrina conectada con la teoría anglosajona de la *liberties' pollution*, término con el que se alude a la erosión y degradación que aqueja a ciertos derechos ante determinados usos de las nuevas tecnologías³⁹ y que parece haber sostenido, siquiera de manera indirecta, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos cuando, como nos recuerda Leatherman, afirmaba hace ya más de una década que “...las diferencias en las características de los nuevos medios de comunicación justifican las diferencias en los estándares de la Primera Enmienda que les resultan aplicables”⁴⁰.

³⁹ Aspas Aspas, J.M., ob. cit., p.358. También en Fernández Segado, F., La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el Estado social. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual*, 1995, nº 83, p. 563-597.

⁴⁰ Leatherman, B., *Internet Censorship and the Freedom of Speech*, American University, Washington D.C., 19 de mayo de 1999, Disponible en web: <http://www.szasz.com/undergraduate/leathermanpaper.htm>

Sin perjuicio de derechos como el de la participación política a través de los mecanismos como el del voto electrónico⁴¹, la libertad de creación artística con mecanismos como el de las redes *peer to peer*, o el genérico derecho a la información, esencia de la Red como sistema de comunicación, son dos los derechos fundamentales sobre los que Internet ha tenido un particular impacto: el derecho a la intimidad y la libertad de expresión. Como añade Chris Reed, se puede decir que basta un examen superficial para ver que los dos derechos más afectados por Internet, el derecho a la intimidad y la libertad de expresión, están en potencial conflicto entre sí⁴², conflicto que por otro lado tiene una larga tradición en su versión no digital. Y es que efectivamente, como apunta García Mexía, mientras Internet constituye una indudable amenaza para los derechos a la intimidad y a la protección de datos, en gran medida lo contrario ocurre en relación con la libertad de expresión⁴³. Pensemos por un lado en la famosa expresión del fundador de Facebook, Mark Zuckerberg cuando afirmaba: “la privacidad ha muerto, ¡supéralo!”; y por otro en la afirmación del citado John P. Barlow que subrayaba que “en Internet la primera enmienda es una ordenanza local”. Es a este último derecho a la libertad de expresión al que vamos a dedicar el resto de las reflexiones de este artículo.

⁴¹ Peces-Barba Martínez, G., Los derechos fundamentales de naturaleza política y las nuevas tecnologías, en AA.VV., *Parlamento y nuevas tecnologías, II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Asamblea de Madrid, octubre 2001, p. 151 a 159.

⁴² Reed, C., *Internet Law*, 2nd Ed, Cambridge University Press, Law in Context, 2004, p. 256.

⁴³ García Mexía, P.L., *Derecho Europeo de Internet*, ob. cit., p. 109. Esta idea de contradicción y de conflicto fluye en la propia esencia del ciberespacio. En este sentido el profesor Lima Torrado señala que “Pese a que hasta el momento la utilización de la red Internet y consiguientemente del ciberespacio ha consistido en un atentado permanente contra el sistema de derechos humanos se puede afirmar que hay elementos en el mismo que permiten abonar la idea de que se está empezando a utilizar en un sentido completamente opuesto. Potencialmente el ciberespacio puede servir de instrumento poderoso de garantía de los derechos humanos”. Lima Torrado, J., Ciberespacio y protección de los derechos: ¿hacia una cibercultura de los derechos humanos?, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho* [en línea], 2002, n° 5, Disponible en web: <http://www.uv.es/CEFD/5/lima.html>, I.S.S.N.: 1138-9877. En un sentido similar, el profesor Pérez Luño afirma que “En un mundo interdependiente, en el seno de sociedades interconectadas, la garantía de los derechos cívicos se halla en directa conexión, para bien o para mal, con los procesos que definen su instalación tecnológica. Pérez Luño, A.E., Nuevas tecnologías, informática y Derecho, en Asís, R.D., Bondía, B., y Maza, E., (coords.), *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Dykinson, 2007, p. 480.

IV. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: SU CONTENIDO TRADICIONAL

El impacto tan sobresaliente de las tecnologías sobre la libertad de expresión y el adecuado fundamento de nuestra teoría antes descrita exige comenzar por un breve análisis respecto del contenido tradicional de la libertad de expresión. Igualmente, dada la universalidad de Internet, no deja de ser interesante hacer dicho análisis de una manera comparativa entre los dos entornos jurídicos de mayor tradición de respeto a los derechos humanos: Estados Unidos y Europa. Efectivamente, dentro de las numerosas diferencias que hay entre los sistemas jurídicos europeo y norteamericano, probablemente en el ámbito de la libertad de expresión nos encontremos ante una de las más marcadas⁴⁴. En los Estados Unidos la libertad de expresión se encuentra reconocida y garantizada en la I Enmienda cuando dice: “El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios”.

Se trata de una libertad esencial en la construcción de una sociedad democrática y se encuentra en el mismo corazón de la cultura norteamericana. Y es que, como dijera el Tribunal Supremo en 1974, “La Primera Enmienda no sólo sirve a las necesidades de la organización política, sino también a las del espíritu humano –un espíritu que exige la libre expresión”⁴⁵. Con esta idea se conecta la metáfora del “mercado de las ideas”, utilizada de manera continua por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en los casos sobre libertad de expresión y que trae causa de la construcción doctrinal del juez Oliver Wendell Holmes en su voto disidente en la Sentencia *Abrams vs. United States* (1919). Esta doctrina establecía que “el bien último de la sociedad se alcanza mejor a través del libre comercio de ideas y que la mejor prueba de la verdad es el poder del pensamiento para conseguir ser aceptado en la competencia del mercado”⁴⁶.

⁴⁴ NÚÑEZ ENCABO, M., Europa y EE.UU: dos conceptos divergentes de la libertad de expresión, *Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época*, 2008, Vol. 9, p. 461-478.

⁴⁵ Ver el magnífico artículo de Rodney A. Smolla, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Richmond, sobre la importancia de la libertad de expresión en el sistema político norteamericano, SMOLLA R.A., *First Amendment Law Handbook*, Thomson-Reuters, 2014-2015, 628 p.

⁴⁶ La traducción es propia. Estados Unidos. Tribunal Supremo. Caso *Abrams vs. United States*. Sentencia de 10 de noviembre de 1919. Acceso al texto de la Sentencia en: <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=250&invol=616>

A pesar de este pronunciamiento de partida, la construcción de la libertad de expresión y más bien de los límites a la misma, se ha dado con el paso de los años a través de las decisiones jurisprudenciales, incluso en lo referido a su ámbito de aplicación. Así, en su Sentencia *Barron vs. Baltimore* en 1833⁴⁷, el Tribunal Supremo decretó que la Carta de Derechos sólo era vinculante para el gobierno federal. Sería en la Sentencia *Gitlow vs. New York* en 1925⁴⁸ cuando este mismo Tribunal modificó parcialmente dicha decisión al considerar que la mayoría de los derechos allí contemplados, incluida la libertad de expresión, eran también vinculantes para los gobiernos de los Estados, apoyándose en la cláusula del *due process of law* que recoge la XIV enmienda a la Constitución. Esta última Sentencia fue especialmente importante al marcar el ámbito de aplicación de la libertad de expresión y al pronunciarse sobre los posibles límites, en este caso basados en que en determinados supuestos el Estado puede castigar las expresiones que ponen en peligro los cimientos del gobierno y amenazan su derrocamiento por medios ilícitos.

Y es que, a pesar de la muy alta protección de la libertad de expresión en los Estados Unidos, también se han recogido determinados límites, entre otros⁴⁹: la obscenidad, sobre la base del conocido como test de Miller, establecido en el caso *Miller vs. California* en 1973⁵⁰; las restricciones a las expresiones si se trata por ejemplo de palabras que van más allá de la protección de la Primera Enmienda, como es el caso de la incitación a la

⁴⁷ Estados Unidos. Tribunal Supremo. Caso *Barron vs. Baltimore*. Sentencia de 16 de febrero de 1833. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/32/243/case.html>

⁴⁸ Estados Unidos. Tribunal Supremo. Caso *Gitlow vs. Nueva York*. Sentencia de 8 de junio de 1925. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/268/652/case.html>

⁴⁹ *Freedom of Speech, Law Encyclopedia*.

⁵⁰ Este Test fue elaborado en la citada sentencia (cuyo resultado fue muy ajustado, en concreto 5 a 4) por el ponente de la mayoría, el Magistrado Warren Burger y estableció los criterios para considerar si una determinada obra era obscena y consiguientemente no estaba protegida por la I Enmienda. En concreto aludía a un triple criterio: si una persona media, atendiendo a los criterios sociales, consideraría que la obra, en su conjunto, apela al interés lascivo; si la obra representa o describe, de una manera patentemente ofensiva, una conducta sexual específicamente definida por la ley estatal aplicable y si la obra, en su conjunto, carece de valor literario, artístico, político o científico. Estados Unidos. Tribunal Supremo. Caso *Miller vs. California*. Sentencia de 21 de junio de 1973. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/413/15/case.html>

violencia inmediata; los discursos que presentan una acción ilegal inminente que fueron prohibidos inicialmente sobre la base del test de peligro claro e inmediato establecido por la Sentencia *Schenck vs. United States*⁵¹, aunque esta prueba fue sustituida por la prueba de una acción fuera de la ley inminente establecida en el caso *Brandenburg vs. Ohio*⁵²; la difamación y la calumnia con base en la reducida definición de la difamación fijada en el caso de *Hustler Magazine vs. Falwell* (1988)⁵³; o las declaraciones hechas por los empleados públicos con arreglo a sus funciones oficiales tal y como marcó la Sentencia *Garcetti vs. Ceballos* (2006)⁵⁴, aplicable también para las empresas privadas que tienen al gobierno como cliente.

En Europa, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales recoge en su artículo 10 la referencia a la libertad de expresión⁵⁵: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa”.

Al igual que señalara el Tribunal Supremo en Estados Unidos, en Europa el TEDH ha dicho en repetidas ocasiones que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática

⁵¹ Estados Unidos. Tribunal Supremo. Caso *Schenk vs. United States*. Sentencia de 3 de marzo de 1919. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/249/47/case.html>

⁵² El ejemplo fue enunciado por el juez Oliver Wendell Holmes al decir que sería gritar “¡Fuego!” en un cine lleno de gente. Estados Unidos. Tribunal Supremo. Caso *Brandenburg vs Ohio*. Sentencia de 8 de junio de 1969. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/395/444/case.html>

⁵³ Este caso se hizo famoso en la película *The People vs Larry Flynt*, traducida en España como “El escándalo de Larry Flynt”. Estados Unidos. Tribunal Supremo. Caso *Hustler Magazine vs. Falwell*. Sentencia de 24 de febrero de 1988. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/485/46/case.html>

⁵⁴ Estados Unidos. Tribunal Supremo. Caso *Garcetti vs. Ceballos*. Sentencia de 30 de mayo de 2006. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <https://www.supremecourt.gov/Search.aspx?FileName=/docketfiles/04-473.htm>

⁵⁵ La mayoría de las referencias jurisprudenciales se han recogido de Macovei, M., *Freedom of expression. A guide to the implementation of article 10 of the European Convention of Human Rights*, 2nd edition, Consejo de Europa, 2004, 65 p. Human Rights Handbook, n° 2. Constituye un sintético a la par que detallado compendio jurisprudencial sobre la materia.

y una de las condiciones básicas para su progreso y para la realización de cada individuo (Sentencia *Lingens vs. Austria*⁵⁶, entre otras).

El artículo 10 reconoce tres proyecciones de la libertad de expresión: la libertad de opinión, que incluye el derecho a no ser obligado a manifestar la opinión (Sentencia *Vogt vs. Alemania*, 1995⁵⁷); la libertad de difundir información e ideas, que incluye el derecho a criticar al gobierno (Sentencia *Lingens vs. Austria* antes citada), el derecho a la libre expresión comercial, al igual que en Estados Unidos, (si bien es cierto que aquí el TEDH ha reconocido a las autoridades nacionales un mayor margen de apreciación; así en Sentencia *Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann vs. Alemania*, 1989⁵⁸), y a la creación artística y su difusión (Sentencia *Otto-Preminger Institut vs. Austria*, 1994); y la libertad de recibir información, que conlleva tanto el derecho de los medios de comunicación a difundir información y opinión, como el derecho del público a estar bien informado.

Sin embargo, del mismo modo que hay un pronunciamiento claro respecto del reconocimiento y la consiguiente importancia de la libertad de expresión, en Europa la CEDH ha recogido expresamente límites en el propio artículo 10.2: "El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial".

En España, el reconocimiento de la libertad de expresión está lógicamente plasmado en el texto constitucional. En concreto el artículo 20.1

⁵⁶ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Pleno). Caso *Lingens vs. Austria*. Sentencia de 8 de julio de 1986. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"dmdocnumber\":\[\"695400\"\],\"itemid\":\[\"001-57523\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

⁵⁷ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Pleno). Caso *Vogt vs. Alemania*. Sentencia de 26 de septiembre de 1995.

⁵⁸ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Pleno). Caso *Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann vs. Alemania*. Sentencia de 20 de noviembre de 1989. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <http://freecases.eu/Doc/CourtAct/4555424>

CE dice: “Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica; c) A la libertad de cátedra; y d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al ecreto profesional en el ejercicio de estas libertades”. De nuevo, *per se*, el citado artículo ya tiene un contenido. Sin embargo, y como no puede ser de otro modo, ha existido una jurisprudencia constitucional que ha ido marcando en diferentes momentos el contenido esencial de este derecho.

De manera aproximada y como elementos más relevantes podemos señalar cómo nuestro TC afirmó desde el principio que se trata de derechos de libertad frente al poder y comunes a todos los ciudadanos (así STC 6/1981⁵⁹); que se trata de una libertad cuyos límites son más amplios en función de las circunstancias, (STC 336/1993⁶⁰), que además de un derecho fundamental es un valor objetivo esencial dentro de un Estado democrático (STC 85/1992⁶¹), y que contribuye a reconocer y garantizar una institución pública fundamental como es una opinión pública libre (STC 20/1990⁶²).

Ahora bien, del mismo modo que el TEDH ha ido fijando los contornos del contenido de estos límites al ejercicio de la libertad de expresión, marcando claramente la necesidad de una interpretación estricta del clausulado al que hace referencia el citado art. 10.2 de la Convención (Sentencia *Sunday Times vs. Reino Unido*⁶³, 1979); también lo ha hecho

⁵⁹ España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia 6/1981, de 16 de marzo. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6>.

⁶⁰ España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia 336/1993, de 15 de noviembre. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <http://ocw.usal.es/ciencias-sociales-1/derecho-a-la-informacion/contenidos/SENTENCIAS/2do%20BLOQUE/PDF/STC%20336-1993,%20de%2015%20de%20noviembre.pdf>.

⁶¹ España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia 85/1992, de 1 de julio. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1972>.

⁶² España. Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia 20/1990, de 15 de febrero. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <http://hj.tribunalconstitucional.es/gl/Resolucion/Show/1445>.

⁶³ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Pleno). Caso *Sunday Times vs. Reino Unido*. Sentencia de 26 de abril de 1979. Acceso al texto de la Sentencia

nuestro Tribunal Constitucional al recordar que se trata de una libertad que no tiene un valor absoluto sino que debe coordinarse con otros valores constitucionales cuando se producen entre ellos encuentros conflictivos (STC 241/1999⁶⁴).

V. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN INTERNET

Vistas las características, sucintamente, del derecho a la libertad de expresión en sentido clásico, lo que ahora corresponde, con base en el esquema anunciado, es ver en qué medida este derecho ha visto modificado su contenido o cuáles son los problemas surgidos en la aplicación, reconocimiento y salvaguarda de este derecho como consecuencia del surgimiento del desarrollo científico en general y de las nuevas tecnologías en particular. Como dijera muy gráficamente en su voto particular a la STC 290/2000 el Magistrado Jiménez de Parga, poniendo de manifiesto la importancia de estos dos derechos en el contexto tecnológico, “la denominada libertad informática, en cuanto derecho fundamental no recogido expresamente en el texto de 1978, debe tener como eje vertebrador el art. 10.1 CE, ya que es un derecho inherente a la dignidad de la persona. Tal vinculación a la dignidad de la persona proporciona a la libertad informática la debida consistencia constitucional. También son preceptos que facilitan la configuración de la libertad informática los contenidos en los arts. 18.1 (derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen) y 20.1 (libertad de expresión y de información), entre otros”. Se trataba de una teoría, por cierto, destinada por el Magistrado a negar autonomía al derecho a la protección de datos.

5.1 Breve referencia al principio de neutralidad

Ya hemos mencionado la consideración de Barlow respecto a que en Internet la Primera Enmienda es una ordenanza local⁶⁵. Efectivamente,

en el siguiente enlace: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22dmdocnumber%22:\[%22695461%22%2C%22itemid%22:\[%22001-57584%22%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22dmdocnumber%22:[%22695461%22%2C%22itemid%22:[%22001-57584%22%22]})

⁶⁴ España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia 241/1999, de 20 de diciembre. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3983>

⁶⁵ En España Bustamante Donás afirma que “(la libertad de expresión) en el contexto (de la tecnología telemática) no sería sólo uno de los derechos humanos fundamentales,

en cuanto que medio de comunicación, Internet posee unas diferencias radicales con respecto de cualquier otro medio de comunicación, tanto en el plano cuantitativo (su audiencia potencial y la cantidad de información y opiniones accesibles) como en el plano cualitativo (por su nivel de interactividad)⁶⁶. Como afirma Milton Mueller, uno de los retos más críticos de la gobernanza de Internet a nivel mundial es un concepto de libertad de expresión que esté mejor ajustado al sistema de generación de contenidos automatizado a gran escala, a los sistemas autónomos interconectados y a capas de acceso altamente diferenciadas, característica del Internet global⁶⁷.

No obstante, previo al análisis del régimen jurídico de la libertad de expresión en Internet, es necesario detenernos sucintamente en un presupuesto ontológico de dicha libertad y que constituye el principio sobre el que se cimienta toda la arquitectura de los contenidos en la Red: el principio de neutralidad; pilar en el que se sostiene la Internet abierta⁶⁸.

A pesar de que se trata de un concepto cuya definición es muy discutida, recurrimos al espíritu descrito en la revista *Scientific American* por Tim Berners-Lee, que recordaba que a principios de los noventa Internet surgió sobre la base de que cualquier persona pudiera compartir información con cualquier otra en cualquier lugar⁶⁹. Y ello, como dice David Post, es debido a la forma en la que está organizada la Red. Como describe muy gráficamente este autor, uno de los grandes éxitos del desarrollo de Internet es que se ha configurado de tal modo que la capa de red, pudiendo desarrollar muchas más funciones, se limita a la transmisión de mensajes gracias a la configuración *end to end* (*e2e*): “máquinas inteligentes conectadas a una red

sino también una condición de posibilidad para la defensa y el desarrollo de los demás derechos”. Bustamante Donás, J., ob. cit.

⁶⁶ Díaz Revorio, F.J., ob. cit., p. 187 y 188.

En referencia a la interactividad, cabe reseñar que el principal exponente de la interactividad es el modelo de Web 2.0 caracterizado precisamente por ese fenómeno. El principal exponente de esta modalidad son las redes sociales y también las denominadas “wikis”.

⁶⁷ Mueller, M.L., *Networks and States. The Global Politics of Internet Governance*, The MIT Press, 2010, 320 p.

⁶⁸ Si se quiere tener una visión rigurosa a la par que cercana al gran público, ver el excelente trabajo de Pablo García Mexía. García Mexía, P., *La Internet abierta*, RDU editores, 2017, 273 p.

⁶⁹ Berners-Lee, T., Long Live the Web: A Call for Continued Open Standards and Neutrality, *Scientific American*, 22 de noviembre de 2010. Disponible en Web: <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=long-live-the-web>

estúpida”. Los protocolos TCP/IP no solamente permiten que en cualquier lugar una persona, gracias al enrutamiento distribuido, se conecte a la red, sino que, gracias al diseño e2e, cualquier persona lo haga⁷⁰. Como remata Vinton Cerf, “mediante la instauración de la inteligencia en los bordes más que el control en medio de la red, Internet ha creado una plataforma para la innovación⁷¹. Tal es su importancia que, como afirma dentro de nuestra doctrina García Mexía, “una Internet que no sea neutral, que no sea abierta, podrá seguir siendo una red, pero no será Internet”⁷².

Se puede decir que la neutralidad en la red es la I enmienda de la constitución de Internet, aunque no es en absoluto un principio pacífico. Buena prueba del debate existente es la divergencia que existe entre los dos creadores de los Protocolos TCP/IP: por un lado Vinton Cerf ha asegurado que “Internet se diseñó sin ningún guardián sobre nuevos contenidos o servicios. Se necesita una regla de neutralidad de red suave pero aplicable para que Internet continúe creciendo”; mientras que Bob Kahn ha calificado de eslogan el término “neutralidad de la red” y ha asegurado que se opone a establecerla, avisando de que “nada interesante puede pasar dentro de la red en el caso de que se apruebe tal neutralidad. Si el objetivo es animar a la gente a construir nuevas capacidades, entonces alguien tiene que dirigir el camino para construir esa nueva capacidad, y probablemente sólo lo va a hacer en su red, no en la red de otros”⁷³. En el plano oficial, un claro ejemplo de la existencia de debate fue la Orden aprobada por la Comisión Federal de Comunicaciones el 21 de diciembre de 2010 para preservar un Internet abierto⁷⁴ que fue aprobada por una ajustada votación y que se asienta sobre los principios de transparencia, no bloqueo y discriminación no justificada⁷⁵. Más recientemente, el 26 de febrero

⁷⁰ Post, D.G., *In Search of Jefferson's Moose: Notes on the State of Cyberspace*, Oxford University Press, 2009, 244 p.

⁷¹ Carta dirigida por Vinton Cerf a la Comisión de Energía y Comercio de la Cámara de Representantes de Estados Unidos el 8 de noviembre de 2005. Disponible en Web: <https://googleblog.blogspot.com.es/2005/11/vint-cerf-speaks-out-on-net-neutrality.html>

⁷² García Mexía, P.L., *Historias de Internet. Casos y cosas de la red de redes*, Valencia: Tirant Humanidades, 2012, 167 p.

⁷³ http://es.wikipedia.org/wiki/Neutralidad_de_red

⁷⁴ Sirva como curiosidad que Internet abierto es la expresión preferida por la compañía Google frente al concepto de neutralidad en la red y así lo manifestó en el debate sobre esta cuestión organizado por ElMundo.es el 11 de noviembre de 2010 <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/11/19/navegante/1290182664.html>

⁷⁵ El texto completo del Informe y la Orden derivada del mismo (FCC 10-201) se encuentra en http://www.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2010/db1223/FCC-10-201A1.pdf

de 2015⁷⁶, de nuevo la referida Comisión aprobó una serie de normas sobre neutralidad en la red (consideradas por Tim Wu como las más estrictas nunca aprobadas)⁷⁷ de nuevo por un ajustado resultado de 3 a 2. Fue precisamente este autor el que teorizó el contenido del principio de neutralidad resumiéndolo con una acertada y gráfica frase: “el interés en promocionar la neutralidad en la red es preservar una competitividad darwiniana entre cualquier uso concebible de Internet de tal modo que solamente el mejor sobreviva”⁷⁸.

Desde el punto de vista normativo, las sociedades más avanzadas han recogido esta norma, no sin polémica. Así, en Estados Unidos, la FCC, en su mencionada decisión de 26 de febrero de 2015, establecía básicamente mediante la reclasificación del acceso de banda ancha como un servicio de telecomunicaciones y consiguientemente aplicándoles el Título II de la Ley de Comunicaciones de 1934, que hace referencia a los servicios generales (*common carrier*). Sin embargo, muy recientemente, en diciembre de 2017 e impulsada por el Presidente Trump, la misma FCC ha derogado dicha norma. En el caso de la Unión Europea, se dio un paso relevante a través del Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) no 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (Texto pertinente a efectos del EEE). Como reza el primero de sus considerandos, su finalidad es establecer normas comunes destinadas a garantizar un trato equitativo y no discriminatorio del tráfico en la prestación de servicios de acceso a internet y a salvaguardar los derechos de los usuarios finales. Sin embargo, la polémica sigue existiendo en las zonas grises como las denominadas *zero-rates* impulsadas por varias operadoras de telecomunicaciones en nuestro continente.

⁷⁶ Esta normativa adoptada por la FCC tienen una particular trascendencia y básicamente suponía

⁷⁷ WU, T., Why everyone was wrong about Net Neutrality?, *New York Times*, 26 de febrero de 2015. Disponible en web: <http://www.newyorker.com/business/currency/why-everyone-was-wrong-about-net-neutrality>

⁷⁸ WU, T., Network Neutrality, Broadband Discrimination, *Journal on telecom and high tech law*, 2003, vol. 2, p. 141-179.

5.2. *La censura en la Red*

Una vez realizado este repaso al principio de neutralidad en la red y apuntado el debate existente, vamos a analizar la libertad de expresión desde una doble perspectiva: por un lado como instrumento esencial de una sociedad democrática y los retos a los que se enfrenta en el marco de las sociedades no democráticas, puesto que “el ciberespacio aparece como uno de los escenarios donde se dirime una de las más decisivas batallas por la libertad de expresión”⁷⁹; y por otro, los límites que existen a la libertad de expresión e información y en qué medida cabe aplicar los instrumentos tradicionales en Internet a efectos de dicha limitación. Todo ello acompañado de apuntes referidos al derecho de acceso y a la protección de la infancia o los discursos de odio.

Respecto a la primera cuestión, una gran prueba de la importancia del impacto de la Red de redes en la libertad de expresión es el informe ‘Enemigos de Internet’, que Reporteros Sin Fronteras publica cada 12 de marzo en el Día Mundial contra la censura en Internet. Merece destacarse el publicado en el año 2014 en el que la organización denunció a 31 instituciones, gobiernos y grupos que operaban contra las libertades en Internet. Incluían a la Autoridad de Telecomunicaciones de Pakistán, el Centro Científico y la Agencia de Información Tecnológica de Corea del Norte, el Ministerio de Información y Comunicaciones de Vietnam, y la Oficina Estatal de Información de Internet de China; pero también la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) en Estados Unidos Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno (GCHQ) en el Reino Unido y el Centro de Desarrollo Telemático de la India⁸⁰.

Como afirmaba ya en 2004 el profesor Rubio Moraga, existen muy diferentes formas de ejercer la censura en Internet en función de las características del país en el que nos encontremos⁸¹: la prohibición del acceso a Internet, caso de Corea del Norte; permitir el acceso a la Red sobre la base de un restrictivo control basado en autorizaciones a personas “de

⁷⁹ Bustamante Donás, J., ob. cit.

⁸⁰ Reporteros sin Fronteras, Enemigos de Internet 2014 | Día Mundial contra la Censura en Internet. 12 de marzo de 2004. Disponible en web: <https://www.rsf-es.org/news/enemigos-de-internet-2014-dia-mundial-contra-la-censura-en-internet/>

⁸¹ Rubio Moraga, A.L., Censura en la Red: restricciones a la libertad de expresión en Internet; en Sanz Establés, C., Sotelo González, C. Rubio Moraga, A.L (Coords.), *Prensa y periodismo especializado II*, 2004, p. 597-607.

confianza”, caso de Cuba; la monitorización como en el caso China, Rusia, Singapur, India o algunos países de África del Norte y de Oriente Medio; el filtro de contenidos y bloqueo de determinadas Web, como en el caso de Arabia Saudí; algunas otras medidas más propias de países avanzados democráticamente que, sin ser supuestos de censura, bajo el pretexto de la protección de otros bienes jurídicos establecen leyes, propuestas de regulación o el uso de redes espía como *Echelon* o programas como *Carnivore*.

Frente a estas realidades, Internet se ha demostrado sin embargo como un instrumento básico en el ejercicio de la libertad de expresión, haciendo frente precisamente a estos controles. Ejemplos tenemos a lo largo de los últimos años: caso de Tiananmen durante cuyos acontecimientos en 1990 Internet sirvió para que la comunidad china conociera, especialmente en las universidades, la realidad de lo que estaba ocurriendo; el golpe de Estado en Rusia (1991) cuando una red de ordenadores rusa llamada Relcom mantuvo informados a los ciudadanos rusos frente al apagón informativo; durante la invasión de Kuwait en 1991 se hizo famoso el *Internet Relay Chat*, que consiguió mantenerse operativo incluso cuando las señales de radio y televisión habían sido cortadas; en Yugoslavia en 1996, una emisora de Radio ejerció su derecho a la libertad de expresión y mantuvo su señal a través de Internet cuando los medios tradicionales ya no podían; de manera similar a como sucedió en Honduras cuando Radio Globo fue sacada del aire (pero no de línea) durante el último golpe de estado. También podemos pensar en las revoluciones que a finales del 2010 y comienzos de 2011 afectaron al mundo árabe y en las que Internet si no una causa principal, sí jugó un papel principal. No en vano, uno de los mayores expertos en el impacto de la red en la distribución del poder, el profesor Manuel Castells, las bautizó como “la wikirevolución del jazmín”⁸². Lo dijo muy gráficamente el activista egipcio Fawaz Rashed en marzo de 2011 durante las citadas primaveras árabes: “utilizamos Facebook para agendar las protestas, Twitter para coordinarlas y You Tube para contarlas al mundo”.

Y es que insistimos en que Internet ha alterado sustancialmente la libertad de expresión. No estamos hablando de un derecho que se haya visto alterado cuantitativamente, por una mayor capacidad de llegada, sino que la

⁸² Castells, M., La Wikirevolución del jazmín, *La Vanguardia*, 29 de enero de 2011. Disponible en Web: <http://www.lavanguardia.es/opinion/articulos/20110129/54107291983/la-wikirevolucion-del-jazmin.html>

alteración ha sido cualitativa. Así se ha venido en reconocer en documentos oficiales como la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) en 2011, donde se destacaba el carácter transformador de Internet, como medio que permite que miles de millones de personas en todo el mundo expresen sus opiniones, a la vez que incrementa significativamente su capacidad de acceder a información y fomenta el pluralismo y la divulgación de información⁸³. Y también se recoge en diferentes posicionamientos doctrinales, como cuando Fernández Esteban subrayaba “La importancia de Internet para la libertad de expresión no se debe sólo a que es un acontecimiento planetario, cuyas tasas de crecimiento desbordan todas las previsiones, sino en que por vez primera cualquier usuario de Internet puede airear sus puntos de vista, haciéndolos llegar a millones de otras personas, a través de los grupos de discusión o de la publicación de datos, información o imágenes en su página de Internet”⁸⁴. El citado Relator de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue, subrayaba con claridad este cambio de naturaleza que Internet ha dado a la libertad de expresión con base en un triple argumento: porque Internet permite una comunicación bidireccional, haciendo del usuario final no solamente un receptor pasivo de información sino un editor activo; porque hace posible una distribución asequible de cualquier tipo de contenido, dando así acceso a información y conocimiento que previamente era inaccesible; y porque permite la comunicación en tiempo real⁸⁵. A dichos argumentos añade Balkin otra perspectiva y es que

⁸³ Organización de Estados Americanos. Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet, 2011. Disponible en web: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849>

⁸⁴ Fernández Esteban, M.L., La libertad de expresión en Internet, *Nueva Revista*, agosto 1999, nº 64. Disponible en Web: <http://www.nuevarevista.net/articulos/la-libertad-de-expresion-en-internet>

⁸⁵ La Rue, F., *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. United Nations, 2011. Disponible en web: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf

permite que la libertad de expresión actúe como un catalizador que enfatiza no solamente una sociedad democrática sino una cultura democrática⁸⁶.

5.3. *El derecho de acceso a la Red*

Observamos por tanto que la naturaleza esencial de la libertad de expresión en Internet se ve sin embargo precedida por otro derecho que ya ha sido mencionado más arriba en pronunciamiento de Naciones Unidas: el derecho de acceso a Internet. Estamos de nuevo ante un presupuesto ontológico para hacer realidad el derecho a la libertad de expresión en Internet. En palabras de Manuel Castells, “la única censura posible de Internet es no estar en la red”⁸⁷.

Cuestión distinta es si estamos únicamente ante un presupuesto de otros derechos o si estamos ante un derecho fundamental en sí mismo⁸⁸. Aquí hay autores como Brownsword y Goodwin que sostienen que hay nuevos derechos en el horizonte, en línea con lo que hemos defendido al principio de este artículo, que incluirían derechos como el de la intimidad genética, el derecho a una identidad única o el derecho de acceso a Internet⁸⁹; mientras que sin embargo voces como la de Vinton Cerf rechazan dicha consideración afirmando que Internet es valioso en cuanto que medio para un fin, pero no en cuanto que un fin en sí mismo⁹⁰.

También se han dado pronunciamientos de naturaleza política respecto a esta cuestión. Uno de los pioneros por cierto fue el Senado español que, en

⁸⁶ Balkin, J.M., Digital speech and democratic culture. *New York University Law Review*, 2004, vol. 79, nº 1, p. 1-55.

Disponible en web: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1239&context=fss_papers

⁸⁷ Castells, M., Internet, libertad y sociedad: una perspectiva analítica, *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 2003, vol. 1, núm. 4.

⁸⁸ Una exposición de los argumentos a favor y en contra del reconocimiento del derecho de acceso a Internet como un derecho fundamental en DE HERT, P. y KLOZA, P., Internet (access) as a new fundamental right. Inflating the current rights framework?, *European Journal of Law and Technology*, 2012, Vol.3, nº 3.

⁸⁹ De Hert, P. y Kloza, P., ob. cit. Disponible en web: http://ejlt.org/article/view/123/268#_ednref31

⁹⁰ Cerf, V., Internet Access Is Not a Human Right, *New York Times*, 4 de enero de 2012. Disponible en web: <http://www.nytimes.com/2012/01/05/opinion/internet-access-is-not-a-human-right.html>.

las Conclusiones de la Comisión Especial de Redes Informáticas, aprobadas por el Pleno de la Cámara el 17 de diciembre de 1999, señalaba⁹¹: “Todas las personas tienen el derecho fundamental de acceder libremente a la Red, sin discriminación de sexo, condición, características físico-psíquicas, edad o lugar de residencia”. La *Internet Rights and Principles Dynamic Coalition*, en su Carta de Derechos Humanos y Principios en Internet recoge que “Toda persona tiene derecho a acceder a Internet. En este derecho se basan todos los demás derechos en esta Carta”⁹². El Centro Nexa para Internet y la Sociedad, de la Universidad Politécnica de Turín, en el artículo 2.1 de su propuesta de declaración de derechos en Internet, dice: “El acceso a Internet es un derecho fundamental de la persona y una condición para su pleno desarrollo individual y social”⁹³. En un ámbito más oficial, la Asamblea del Consejo de Europa, en su Resolución 1987 de 2014 recomendaba que los Estados miembros aseguren el derecho de acceso a Internet⁹⁴. En el caso de Naciones Unidas, y además del pronunciamiento ya citado de 2011, más recientemente, en julio de 2016, el Consejo de Derechos Humanos aprobó una Resolución en la que consideraba la interrupción del acceso a Internet como una vulneración de los derechos humanos⁹⁵. Por su parte, la Unión Europea habla del derecho de acceso a Internet en su Código de derechos en línea, publicado por la Comisión Europea en diciembre de 2012⁹⁶.

Sin embargo, no estamos hablando de un debate meramente doctrinal o de una pura declaración de intenciones voluntarista, sino que existen incluso reconocimientos desde el punto de vista normativo. Son varios los textos, de

⁹¹ Senado. Comisión Especial de Redes Informáticas. Informe Final. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, nº 812, 27 de diciembre de 1999.

⁹² Internet Rights and Principles Dynamic Coalition. Carta de Derechos Humanos y Principios en Internet. Disponible en Web: http://diadeinternet.org/pdfs/Internet_Derechos_Principios.pdf

⁹³ Nexa Center for Internet&Society. Declaración de los derechos en Internet. Disponible en web: <https://nexa.polito.it/nexacenterfiles/dichiarazione-diritti-internet-spagnolo.pdf>

⁹⁴ Council of Europe. Assembly. Resolution 1987 (2014). 9 de abril de 2014. Disponible en Web: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20870&lang=en>

⁹⁵ United Nations. Human Rights Council. The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet. 12 de julio de 2016. Disponible en Web: https://www.article19.org/data/files/Internet_Statement_Adopted.pdf

⁹⁶ European Commission. Code of EU online rights. Diciembre de 2012. Disponible en web: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/Code%20EU%20online%20rights%20EN%20final%202.pdf>

uno u otro rango, que han ido recogiendo este derecho. A nivel constitucional, fue en el año 2001 cuando Grecia modificó su Constitución para introducir, entre otros cambios, que “toda persona tiene derecho a participar en la Sociedad de la Información”. Y el párrafo añade que “facilitar el acceso a la información transmitida electrónicamente, el intercambio y difusión consiguientes, constituye una obligación del Estado”. En el caso de Estonia, fue ya en el año 2000 cuando se aprobó la Ley de Telecomunicaciones, incluyendo el acceso a Internet dentro del listado de servicios universales. También en Finlandia que introdujo una modificación a la Ley de Mercado de las Comunicaciones recogiendo igualmente que el concepto de servicio universal incluye una conexión funcional a Internet. Y en esta línea del servicio universal se incluiría a España. Sin perjuicio de que se introdujo en 2011, es hoy el artículo 25.1.a) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. el que señala: “Todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija siempre que sus solicitudes se consideren razonables en los términos que mediante real decreto se determinen y que, incluirán, entre otros factores, el coste de su provisión. La conexión debe permitir realizar comunicaciones de voz, fax y datos, a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet. La conexión a la red pública de comunicaciones con capacidad de acceso funcional a Internet deberá permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente de 1 Mbit por segundo”. En fin, en la reforma operada en 2013, el artículo 6 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos recogía que “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”.

En otras ocasiones ha sido la jurisprudencia la que ha reconocido este derecho. En Francia fue el Consejo Constitucional quien, en su Sentencia de 10 de junio de 2009⁹⁷, al pronunciarse sobre la conocida Ley Hadopi, señaló que “en el estado actual de los medios de comunicación y con respecto al desarrollo generalizado de los servicios de comunicación pública en línea

⁹⁷ Francia. Consejo Constitucional. N°2009-580. Sentencia de 10 de junio de 2009. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009580DCes2009_580dc.pdf

así como a la importancia que tienen estos servicios para la participación en la vida democrática y la expresión de ideas y opiniones, la libre comunicación de pensamientos y opiniones implica la libertad de acceder a estos servicios”. Por su parte, en Costa Rica, en una conocida Sentencia de 30 de julio de 2010⁹⁸, se afirmó de manera expresa la existencia de un derecho constitucional de acceso a las nuevas tecnologías y un derecho de acceso a Internet a través de una interfaz que el usuario y el consumidor elige.

Podemos concluir por tanto que el derecho de acceso a Internet constituye un presupuesto, en su vertiente jurídica y lógicamente en la tecnológica, para poder hacer realidad el derecho a la libertad de expresión en sí misma. En cuanto a su consideración como derecho fundamental *per se* y pensando en la trascendencia que esta categoría puede tener en el plano práctico, su inclusión en el contenido propio del derecho a la libertad de expresión en Internet facilita hoy día su universalización, por cuanto aquel es un derecho genéricamente conocido, sin perjuicio de que exista una tendencia en sí misma —aún en fase de larva como dice Cotino Hueso⁹⁹— que lleva a su consideración como un derecho fundamental autónomo.

5.4. Límites a la libertad de expresión en Internet.

Resta por tratar, como hemos apuntado, los límites que existen a la libertad de expresión e información y en qué medida cabe aplicar los instrumentos tradicionales en Internet a efectos de dicha limitación. Debemos subrayar que, a diferencia de lo acontecido con la intimidad que es un derecho que se ha visto seriamente amenazado como consecuencia de determinados usos de Internet, en el caso de la libertad de expresión, el debate radica en la necesidad de establecer límites. Todo ello sin perjuicio de los grandes problemas que se plantean como los derivados de los diferentes estándares de protección de la libertad de expresión en Estados Unidos y en Europa que ya hemos visto en su vertiente clásica. Sirva como un ejemplo de estos estándares el de uno de los casos más conocidos y de mayores

⁹⁸ Costa Rica. Sala Constitucional. Sentencia n° 10627 de 30 de julio de 2009.

⁹⁹ Cotino Hueso, L., Las obligaciones del Estado: el nuevo derecho fundamental de acceso a internet y las garantías a partir de la redefinición de las clásicas libertades informativas, en AA.VV, *La responsabilidad del Estado por la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)*, Universidad Católica de Colombia, Bogotá, 2015, p. 51-94.

implicaciones en la historia de la regulación jurídica de Internet, ya que planteó un debate sobre la propia esencia de Internet: el caso *Yahoo*. Se trataba de la posibilidad de subasta y venta de objetos nazis en la Web de Yahoo. El caso muestra muy claramente, además de otros problemas, los diferentes estándares de protección y límites a la libertad de expresión y en qué medida en Internet se multiplica este problema debido a su accesibilidad universal. Los tres estadios de este caso fueron¹⁰⁰:

- La decisión del Tribunal de Gran Instancia de París en la demanda interpuesta a por dos grupos judíos (LICRA y UEJF) con la intención de cerrar o bloquear el acceso de los usuarios franceses a dicha Web, situada en los Estados Unidos. El Tribunal ordenó el bloqueo del acceso de los usuarios franceses a dicha Web.
- La decisión del Tribunal Federal del Distrito Norte de California en noviembre de 2001, tras la acción judicial de *Yahoo*, que afirmaba que estábamos ante una manifestación de la libertad de expresión protegida por la Primera Enmienda y que *Yahoo* no está en modo alguno obligada a acatar la legislación francesa en materia de contenidos en Internet en webs radicadas en Estados Unidos.
- La tercera fase trae causa de la Sentencia de febrero de 2002 en la que el Tribunal Correccional de París, como consecuencia de la denuncia interpuesta por ADA (otro grupo judío) en la que se reclamaba la plena competencia de los tribunales franceses y la plena aplicabilidad de la legislación francesa por tratarse de una Web accesible desde Francia.

Este planteamiento de diferentes estándares no solamente ha tenido reflejo jurisprudencial, sino que también ha sido objeto de posicionamientos doctrinales. Como señala Pollicino, en Estados Unidos la llegada de Internet no ha supuesto una merma en la protección otorgada por los tribunales a la libertad de expresión. Al revés, parece que la efectividad de la libertad de expresión se ha visto mejorada, en particular a través de un escrutinio muy estricto de las condiciones que pueden suponer una base jurídica para restringir

¹⁰⁰ Tomado de García Mexía, P., *Derecho Europeo de Internet*, ob. cit., p. 105 y ss. Una buena descripción y tratamiento jurídico de este caso, en el siguiente artículo: Greenberg, M.H., A Return to Lilliput: The Licra v. Yahoo - Case and the Regulation of Online Content in the World Market, 18 *Berkeley Technology Law Journal*, 1191 (2003). Disponible en: <http://scholarship.law.berkeley.edu/btlj/vol18/iss4/6>.

esta libertad. Sin embargo, señala el autor, en este caso tras atender a la STEDH de 18 de diciembre de 2012 (caso *Ahmet Yildirim vs Turkey*)¹⁰¹, considera que este tribunal, vistos los riesgos que trae consigo Internet, está más por limitar la libertad de expresión en Internet que en un contexto no digital.¹⁰²

Como todo derecho fundamental, los límites a la libertad de expresión han de estar muy tasados. Recordemos en el plano normativo el artículo 10.2 CEDH, el artículo 17 del mismo texto que prohíbe el abuso de derechos, o el artículo 52 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que dice que

“Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás”.

Ha sido sin embargo fundamentalmente la jurisprudencia la que ha tenido que lidiar con este fenómeno de hasta dónde puede llegar la libertad de expresión en este entorno, siendo de nuevo el TEDH una referencia en la materia por haber venido marcando una serie de principios a tener en cuenta¹⁰³, tras recordar, como hemos visto más arriba, que el artículo 10 CEDH resulta aplicable a Internet en cuanto que medio de comunicación por lo que nos limitaremos a señalar los puntos más importantes. Así, señala por ejemplo que la libertad de expresión en el plano político tiene un grado de protección superior, como demuestra en la STEDH de 23 de abril de 2015 (caso *Morice*

¹⁰¹ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección segunda). Caso *Ahmet Yildirim vs Turquía*. Sentencia de 18 de diciembre de 2012.

¹⁰² Pollicino, O., *European Judicial Dialogue and the Protection of Fundamental Rights in the New Digital Environment: An Attempt at Emancipation and Reconciliation*, en Morano-Foadi, S. y Vickers L. (eds.), *Fundamental Rights in the EU: A Matter for Two Courts*, Bloomsbury, 2015, p. 93-114.

¹⁰³ La mayoría de las referencias jurisprudenciales extraídas del magnífico compendio del propio TEDH. Council of Europe. *Internet: case-law of the European Court of Human Rights*, 2015. Disponible en web: http://www.echr.coe.int/documents/research_report_internet_eng.pdf.

vs. *France*)¹⁰⁴. Particularmente relevante resulta en este sentido la STEDH de 5 de mayo de 2011 (caso *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel vs. Ukraine*)¹⁰⁵ en la que el Tribunal señaló por primera vez, precisamente en conexión con ese grado de libertad en cuanto a la opinión política y sobre cuestiones de interés general, que el artículo 10 tiene que ser interpretado en cuanto que impone a los Estados una obligación de crear un marco normativo adecuado para asegurar la protección efectiva de la libertad de expresión de los periodistas en Internet. En este campo de los límites, también merece la pena hacer una mención al tratamiento que se hace de la sátira. En concreto, la STEDH de 18 de octubre de 2005 (caso *Perrin vs. UK*)¹⁰⁶ afirmaba que la libertad de expresión ampara informaciones que ofenden, chocan o molestan al Estado o a un sector de la población y añade que así lo exige el pluralismo, la tolerancia y la apertura de mente sin las cuales no hay una sociedad democrática; pero igualmente inadmite el recurso cuando deriva en comentarios injuriosos u ofensivos¹⁰⁷. Por último, cabe señalar, como no podía ser de otro modo, que la adecuada técnica de la ponderación es la que se utiliza en los conflictos entre la libertad de expresión y el derecho a la intimidad, consustancial al devenir de ambos a lo largo de la Historia. En este sentido, como resume la propia División de Documentación del TEDH, este se limita a verificar que se han ponderado los criterios adecuados por parte del tribunal nacional¹⁰⁸: la contribución a un debate de interés general, si la persona es pública o no, el objeto de la información, la forma y la repercusión de la publicación, y la proporcionalidad o severidad de la pena impuesta.

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la materia en la Sentencia de 1997 en el caso *ACLU vs.*

¹⁰⁴ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso *Mourice vs. France*. Sentencia de 23 de abril de 2015. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: http://www.echr.coe.int/documents/research_report_internet_eng.pdf

¹⁰⁵ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección quinta). Caso *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel vs. Ukraine*. Sentencia de 5 de mayo de 2011. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace:

¹⁰⁶ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección cuarta). Caso *Perrin vs. UK*. Sentencia de 18 de octubre de 2005. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <http://echr.ketse.com/doc/5446.03-en-20051018/view/>

¹⁰⁷ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección cuarta). Caso *Bartnik v. Poland*. Decisión de 11 de marzo de 2014. Acceso al texto de la Decisión en el siguiente enlace: <https://cases.legal/en/act-echr1-142318.html>

¹⁰⁸ Council of Europe. *Internet: case-law of the European Court of Human Rights*, ob. cit., p. 21.

Reno¹⁰⁹, caso especialmente relevante porque fue la primera vez que atendió específicamente a los contenidos en Internet y anuló determinadas previsiones de la *Communications Decency Act* por ser contrarias a la Primera Enmienda. Con la finalidad de proteger a los menores de materiales inapropiados en Internet, la ley criminalizaba la transmisión intencionada de mensajes “obscenos o impúdicos”, así como la transmisión de información que describa o muestre “actividades sexuales u órganos excretores” de una forma “ofensiva” para los estándares comunitarios. El Tribunal Supremo consideró que las definiciones de los tipos de comunicaciones en Internet que penalizaba eran demasiado vagas y consiguientemente vulneraban la Primera Enmienda. La clave de la decisión, como explica la profesora Fernández Esteban¹¹⁰, fue la equiparación de la navegación por Internet con la prensa escrita y no con la radiodifusión, que tiene unos límites mayores a la libertad de expresión que la prensa escrita¹¹¹. Asimismo el Tribunal afirmaba que existen métodos para limitar la libertad de expresión como los programas-filtro, menos nocivos que la prohibición; y por último recordaba que Internet puede salvar la teoría del “mercado de las ideas” debido a sus efectos democratizadores y a la diversidad que introduce en ese mercado de las ideas¹¹². También en la misma línea argumental, es relevante en el caso de Estados Unidos la Sentencia de 16 de abril de 2002¹¹³

¹⁰⁹ Estados Unidos. Tribunal Supremo. Caso ACLU vs. Reno. Sentencia de 26 de junio de 1997. Acceso al texto de la sentencia en el siguiente enlace: <https://www.aclu.org/legal-document/supreme-court-decision-reno-v-aclu-et-al>

¹¹⁰ Fernández Esteban, M.L., La regulación de la libertad de expresión en Internet en Estados Unidos y en la Unión Europea, *Revista de estudios políticos*, 1999, nº 103, p. 162 y ss.

¹¹¹ Los motivos en los que justificaba esta equiparación fueron principalmente que las comunicaciones a través de Internet no “invaden” la casa del individuo o aparecen en la pantalla del usuario si éste no las busca en la Red. *Idem*, p. 163.

¹¹² Precisamente la importancia de la libertad de expresión en cuanto que contribuye al mercado de las ideas es uno de los elementos clave del debate respecto de una de las cuestiones de mayor actualidad: las denominadas *fake news*. Aunque escapa a las reflexiones de este estudio, simplemente apuntar que en su informe anual publicado en noviembre de 2017 sobre la libertad en Internet, la organización gubernamental Freedom House señalaba que la libertad en Internet disminuía por séptimo año consecutivo. Pero, en lo que ahora nos importa, afirmaba que uno de los principales motivos de ese declive es el creciente número de gobiernos que usa la desinformación (conocido como *fake news*) en las redes sociales y que limitan el acceso de los ciudadanos a las noticias reales. En concreto apuntaban que había influido en el último año (junio 2016-mayo 2017) en diferentes procesos electorales en 18 países. Freedom of The House. Freedom of the net 2017. Disponible en web: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN_2017_Final.pdf

¹¹³ Estados Unidos. Corte de Apelación del Noveno Circuito. Caso Ashcroft vs. Free Speech Coalition. Sentencia de 16 de abril de 2002. Acceso al texto de la Sentencia

del Tribunal de Apelación del Noveno Circuito en el caso *Ashcroft v. Free Speech Coalition*, en el que se declaró inconstitucional la Ley de Prevención de la Pornografía Infantil de 1996 por considerar que sus previsiones iban más allá de lo admisible, ya que las restricciones eran excesivas y vulneraban la primera enmienda.

En fin, al margen de centrar el debate en Estados Unidos y Europa, por su particular paralelismo a la par que diferente aproximación, no podemos dejar de tener en cuenta otras latitudes. Por ejemplo, en el campo del derecho al honor y también a la propia imagen, ha sido de especial atención el mundo de las redes sociales. Así, en Colombia su Corte Constitucional, en Sentencia de 10 de febrero de 2016,¹¹⁴ recordaba que “lo publicado en redes sociales está amparado por la libertad de expresión, pero también está sujeto a los límites..., implicando que las manifestaciones difamatorias, groseras e insultantes, entre otras, no se encuentran bajo la protección señalada en el artículo 20 de la Carta, ni por los instrumentos internacionales que la consagran”. O en otro continente, la muy relevante Sentencia de 24 de marzo de 2015 (caso *Shreya Singhal vs. Union of India*)¹¹⁵ del Tribunal Supremo de la India, en la que anulaba el artículo 66A de la Ley de Tecnología de la Información de 2000 por considerar que sus previsiones tenían un efecto paralizador en el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de expresión en Internet, ya que contemplaba penas de hasta tres años de prisión por ejemplo por difundir a través de Internet información que fuera claramente ofensiva o amenazante. Pero en lo que más nos importa, recogía, entre otras afirmaciones, que “si el derecho a la libertad de expresión incluye el derecho a difundir información al mayor número de población posible, el acceso que permite el ejercicio de ese derecho, es también parte integral de dicho derecho. El más amplio ámbito de circulación de la información o su mayor impacto no puede restringir el contenido del derecho ni justificar su denegación”.

en el siguiente enlace: <https://www.supremecourt.gov/Search.aspx?FileName=/docketfiles/00-795.htm>

¹¹⁴ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia de 10 de febrero de 2016. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-050-16.htm>

¹¹⁵ India. Tribunal Supremo. Caso *Shreya Singhal v. Union of India*. Sentencia de 24 de marzo de 2015. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: http://supremecourtfindia.nic.in/FileServer/2015-03-24_1427183283.pdf

5.5. Libertad de expresión y protección de los menores.

Efectivamente, en lo que se refiere a la libertad de expresión, uno de los sectores que más ha preocupado, y del que ya hemos mencionado algún ejemplo, es el de la juventud y la infancia. Se trata de una cuestión sobre la que los Estados sí han entrado a regular, máxime cuando nos encontramos con que la juventud y la infancia constituyen una parte esencial de los usuarios de Internet.

En Estados Unidos esta cuestión se afrontó a través de la ya citada Ley de Decencia en las Telecomunicaciones, que se basaba en la necesidad de proteger a los menores de material indeseable o dañino presente en Internet, que llegaba a prohibir el material “indecente” amparado por la Primera Enmienda y cuya publicación se consideraba legal en la prensa escrita. Como consecuencia de la Sentencia *ACLU vs. Reno* antes mencionada, se dictaron otras dos normas: la Ley para un Internet Seguro en las Escuelas (*Safe Schools Internet Act*)¹¹⁶ y la Ley de Protección de la Infancia en línea (*Child Online Protection Act*)¹¹⁷, norma que fue considerada de nuevo inconstitucional tras un largo proceso judicial que culminó con la Sentencia de 22 de julio de 2008 del Tribunal de Apelaciones del Tercer Circuito de los Estados Unidos¹¹⁸ y cuya apelación no fue admitida a trámite por el Tribunal Supremo en su decisión de 21 de enero de 2009.

Otro intento fue la Ley de Protección de la Infancia en Internet (*Children's Internet Protection Act*) para controlar el material que pueda ser nocivo para los menores en Internet, si bien es cierto que su ámbito de actuación era más reducido que el de las dos anteriores. Lo que pretende esta norma es que las bibliotecas públicas que reciben fondos públicos instalen software de filtrado en cualquier ordenador con acceso a Internet para bloquear imágenes obscenas o de pornografía infantil, y también busca prevenir a los menores del acceso a material que les pueda resultar dañino. CIPA fue igualmente llevada ante el Tribunal Supremo en el caso *US vs. Library Association*¹¹⁹ y

¹¹⁶ Esta ley requiere que toda escuela, instituto o biblioteca que reciba fondos públicos deba instalar programas filtro.

¹¹⁷ Conocida también como *Congress Decency Act II*.

¹¹⁸ Estados Unidos. Tribunal de Apelaciones del Tercer Circuito. Caso *ACLU vs. Mukhasey*. Sentencia de 22 de julio de 2008. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <http://www2.ca3.uscourts.gov/opinarch/072539p.pdf>

¹¹⁹ Estados Unidos. Tribunal Supremo. Caso *US vs. American Library Association*. Sentencia de 23 de junio de 2003. Acceso al texto de la sentencia en el siguiente enlace:

en su decisión la CIPA fue confirmada, si bien es cierto que el impacto de la ley es limitado, puesto que solamente se aplica, subrayamos, en el acceso a Internet a través de los dispositivos de las bibliotecas.

En fin, hay otras disposiciones como la 18 USC § 2425, que prohíbe el uso de Internet para transmitir información sobre un menor de 16 años para fines sexuales. Las personas condenadas en virtud de esta ley se enfrentan a una pena de multa y/o a una pena de prisión de hasta cinco años. Y los legisladores americanos han añadido también el uso de ordenadores e Internet a las actuales prohibiciones penales destinadas a proteger la seguridad física de los niños. Por ejemplo, atraer a los niños es una conducta prohibida en virtud de 18 USC § 2422 b), incluyendo la utilización de cualquier dispositivo de Internet para persuadir conscientemente, inducir, seducir o coaccionar a un menor para participar en una actividad delictiva de naturaleza sexual o para prostituirse. La pena que se contempla es de multa y una pena de prisión que como mínimo es de diez años y que puede llegar a la cadena perpetua.

En Europa, desde hace ya muchos años se puso de manifiesto la necesidad de proteger al menor, pero sin dejar de hacer mención a su equilibrio con la libertad de expresión. Así, en la Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los contenidos ilícitos y nocivos en Internet, así como en el Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de la información de 1996 se decía: "... es imprescindible que las iniciativas internacionales tengan en cuenta las distintas normas éticas de los diversos países con el fin de sondear las normas adecuadas para la protección de la población frente a los materiales ofensivos, garantizando al mismo tiempo la libertad de expresión". Con posterioridad se han ido desarrollando en diversos instrumentos. El primero de ellos digno de mención fue el Plan de Acción para una utilización de Internet más segura¹²⁰. Las acciones que contemplaba eran muy variadas,

<https://www.law.cornell.edu/supct/html/02-361.ZO.html>

¹²⁰ El programa se articuló a través de la Decisión n° 276/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de enero de 1999, por la que se aprueba un plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales. Este programa, que sufrió alguna modificación normativa y que duraba hasta el 31 de diciembre de 2004, se

incluyendo algunas relacionadas con la libertad de expresión como la de ofrecer a la población y fomentar la existencia de puntos de contacto y teléfonos de información y asistencia permanente que faciliten la denuncia de los contenidos ilícitos y las conductas nocivas en línea; o fomentar la aplicación de soluciones técnicas para hacer frente adecuadamente al uso por parte de los usuarios finales de filtros que impidan el paso a través de las tecnologías en línea de información que pueda vulnerar la integridad física, mental o moral de los niños; o alentar y ayudar a los proveedores de servicios de Internet a desarrollar, como instrumento de autorregulación, una etiqueta “seguro para los niños” para las páginas web.

Otros instrumentos jurídicos de que dispone la Unión Europea son la Decisión del Consejo 2000/375/JAI de 29 de mayo de 2000 relativa a la lucha contra la pornografía infantil en Internet y la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil. La primera contempla, entre otras, la necesidad de alentar a los usuarios de Internet a indicar a las autoridades represivas los casos de presunta difusión de material pornográfico infantil en Internet. Por su parte, la Decisión de 2004 contempla una serie de comportamientos punibles que constituyen una “infracción relacionada con la pornografía infantil” se realicen mediante sistemas informáticos o no. Más recientemente, las Directrices de la UE sobre derechos humanos relativas a la libertad de expresión en Internet y fuera de Internet de 12 de mayo de 2014 recogía que se recurrirá a todas las directrices vigentes de la UE en materia de derechos humanos, cuando sean aplicables, al tratar las posibles violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en particular las directrices para la promoción y protección de los derechos del menor.

En el ámbito Consejo de Europa, además de otros, hay que destacar el Convenio sobre Cibercriminalidad que recoge los siguientes comportamientos

prorrogó mediante la Decisión n° 854/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, por la que se crea un programa comunitario plurianual para el fomento de un uso más seguro de Internet y las nuevas tecnologías en línea, conocido como *Safer Plus*. Posteriormente estuvo vigente el Programa *Safer Internet* implementado para el periodo 2009-2013 a través de 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

punibles: la producción de pornografía infantil con la intención de difundirla a través de un sistema informático; el ofrecimiento o la puesta a disposición de pornografía infantil a través de un sistema informático; la difusión o la transmisión de pornografía infantil a través de un sistema informático; el hecho de procurarse o de procurar a otro pornografía infantil a través de un sistema informático y la posesión de pornografía infantil en un sistema informático o en un medio de almacenamiento de datos informáticos. En la misma línea se ha de recordar la Convención del Consejo de Europa para la protección de la infancia contra la explotación sexual y el abuso sexual. En lo que nos afecta el convenio contempla dos tipos de medidas: preventivas, destinadas a la educación de los niños especialmente en el uso de las TIC (art. 6) y la participación del sector empresarial tecnológico en estas políticas de prevención a través incluso de mecanismos de autorregulación (art. 9); y sustantivas, con la introducción de determinados tipos delictivos (arts. 18 a 23).

En este punto de proyección penal, merece destacarse positivamente la última reforma del Código Penal acometida en España en 2015. En particular cabe hacer mención a la tipificación del *grooming* en el artículo 183 ter, donde se dice: “1. El que a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación contacte con un menor de dieciséis años y proponga concertar un encuentro con el mismo a fin de cometer cualquiera de los delitos descritos en los artículos 183 y 189, siempre que tal propuesta se acompañe de actos materiales encaminados al acercamiento, será castigado con la pena de uno a tres años de prisión o multa de doce a veinticuatro meses, sin perjuicio de las penas correspondientes a los delitos en su caso cometidos. Las penas se impondrán en su mitad superior cuando el acercamiento se obtenga mediante coacción, intimidación o engaño. 2. El que a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación contacte con un menor de dieciséis años y realice actos dirigidos a embaucarle para que le facilite material pornográfico o le muestre imágenes pornográficas en las que se represente o aparezca un menor, será castigado con una pena de prisión de seis meses a dos años”; así como la inclusión de la difusión de imágenes íntimas a que hace referencia el artículo 197.7 y que señala que “Será castigado con una pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a doce meses el que, sin autorización de la persona afectada, difunda, revele o ceda a terceros imágenes o grabaciones audiovisuales de aquélla que hubiera obtenido con su anuencia en un domicilio o en cualquier otro

lugar fuera del alcance de la mirada de terceros, cuando la divulgación menoscabe gravemente la intimidad personal de esa persona. La pena se impondrá en su mitad superior cuando los hechos hubieran sido cometidos por el cónyuge o por persona que esté o haya estado unida a él por análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, la víctima fuera menor de edad o una persona con discapacidad necesitada de especial protección, o los hechos se hubieran cometido con una finalidad lucrativa”.

La preocupación por la protección del menor también ha ocupado el tiempo en nuestras Cortes Generales y un artículo que ve la luz en su revista exige hacer un reconocimiento a sus trabajos. En este sentido cabe mencionar la Subcomisión de Estudio sobre las Redes Sociales, que tuvo un enfoque más general y que publicó su Informe en 2015¹²¹; y muy particularmente, por su objeto, el Informe emitido por la Ponencia conjunta de estudio sobre los riesgos derivados del uso de la Red por parte de los menores, constituida en el seno de la Comisión conjunta de las Comisiones de Interior, Educación y Deporte, e Industria, Energía y Turismo del Senado, y publicado en el año 2014¹²². En su contenido, destaco en este punto, por su vinculación con lo que hemos tratado, el apartado que lleva como rúbrica “Otros riesgos de contenidos”, en el que se dice que: “Además de la pornografía infantil y de otros contenidos de carácter delictivo (como por ejemplo la incitación al odio o al terrorismo) existe un amplio abanico de contenidos a los que los menores están expuestos en Internet, que aun siendo lícitos y considerados amparados por la libertad de expresión, resultan nocivos para los menores, en cuanto pueden causarles un perjuicio físico, psíquico o moral (pornografía para adultos, páginas pro anorexia o bulimia, páginas de apología de la pedofilia, de apología de la «autolesión» –«self-injuring»– o del suicidio, etc)”. En una muestra muy clara de la diferencia cualitativa que implica Internet y los límites a la libertad de expresión, el informe reconoce “la dificultad de trasladar al mundo virtual las restricciones que por razón de edad operan en el mundo exterior para el acceso a contenidos de adultos. El material

¹²¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Serie D. Núm. 643. 9 de abril de 2015. Disponible en web: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-643.PDF

¹²² BOCG núm. 410, del 3 de octubre de 2014. Disponible en web: http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_T_10_410.PDF

pornográfico ilustra probablemente mejor que ningún otro tales dificultades”. En concreto subraya que “Las disposiciones administrativas sobre clasificación o venta de dicho tipo material y la generalmente aceptada sanción penal de ciertas conductas (así en España, el Código Penal castiga como delito la venta, difusión, o exhibición de material pornográfico entre menores de edad –o incapaces– «por cualquier medio directo» –artículo 186–) ofrecen un eficaz sistema de restricciones de acceso de los menores a dicho material en el mundo físico”. Y sin embargo añade que “Tales restricciones se muestran sin embargo de difícil aplicación en Internet”.

5.6. El discurso del odio en Internet.

Además de la juventud y de la infancia, existen otros límites, entre los cuales destaca el honor de las personas o los límites a la incitación al odio. De nuevo se debe subrayar que no estamos ante algo novedoso. Estos conflictos ya existían antes de Internet. La diferencia radica en la “viralidad”, en términos modernos, que puede causar la ofensa o el discurso de odio y las consecuencias que pueden tener para las sociedades democráticas. La normativa y la doctrina se han pronunciado sobre estas cuestiones. Además de las reflexiones generales contempladas en los tratados internacionales que antes se han mencionado, también hay instrumentos enfocados a este problema específico en un escalón normativo inferior. Es el caso por ejemplo de la Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal. También merece subrayarse el recurso a inevitables y necesarios ejemplos de colaboración público-privada, caso, en gran medida como consecuencia de la propaganda terrorista en las redes, del Código de Conducta¹²³ elaborado por la Comisión Europea y un grupo de empresas tecnológicas (Facebook, Twitter, YouTube y Microsoft) que incluye una serie de compromisos para luchar contra la propagación de la incitación ilegal al odio en Internet en Europa.

Sobre el denominado “discurso de odio” también se ha pronunciado la jurisprudencia a uno y otro lado del Atlántico. En este caso se debe destacar

¹²³ European Commission. Code of conduct on countering illegal hate speech online. 2016. Acceso al Código de Conducta en versión inglesa en el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf

que, debido a la ya resaltada fuerza de la libertad de expresión en Internet, en el caso de Estados Unidos el discurso del odio solo puede ser un límite a dicha libertad en las más extremas circunstancias, tal y como quedó acreditado en la Sentencia de 22 de junio de 1992¹²⁴ (caso *R.A.V. v. City of St. Paul*). En referencia a Internet, todavía no se tiene conocimiento de ningún caso que haya llegado al más alto tribunal. Sin embargo sí disponemos ya de una Sentencia de la Corte de Apelación para el Noveno Circuito de 2002 (caso *Planned Parenthood of the Columbia/Willamette, Inc. vs. American Coalition of Life Activists*)¹²⁵. Se trataba de un caso en el que los segundos habían elaborado una serie de posters al modo del “viejo oeste” con los nombres de una docena de doctores que practicaban el aborto y acusándoles de crímenes contra la humanidad. Además, y estos es lo relevante, las fotos se subían a una página web denominada “los archivos de Nuremberg” en la que los referidos doctores aparecían de tres modos distintos: si el doctor estaba vivo la foto estaba en color, si estaba herido la foto estaba en gris, y si estaba muerto entonces estaba tachado. Cuatro de los doctores señalaron que ello constituía una “verdadera amenaza”, y el tribunal, aplicando el anteriormente explicado “test de Brandenburgo”, en virtud del cual la libertad de expresión no ampara la que vaya dirigida a incitar o producir inminentes acciones ilegales y que tengan una gran posibilidad de incitar o producir dichas acciones, consideró que el sitio web había sobrepasado los límites de la libertad de expresión.

En el caso de Canadá, sin embargo, la jurisprudencia ha sido distinta, fijando verdaderos límites a la libertad de expresión. La Sentencia de referencia es la dictada por su Tribunal Supremo el 27 de febrero de 2013 en el conocido caso *Saskatchewan Human Rights Commission vs. Whatcott*¹²⁶. En ella, como reflexión general, el Tribunal Supremo destacaba que “en términos de divulgación de los mensajes de odio, está hoy el impacto añadido de Internet”.

¹²⁴ Estados Unidos. Tribunal Supremo. Caso *R.A.V. v. City of St. Paul*. Sentencia de 22 de junio de 1992. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/505/377>

¹²⁵ Estados Unidos. Corte de Apelación del Noveno Circuito. Caso *Planned Parenthood of the Columbia/Willamette, Inc. v. American Coalition of Life Activists*. Sentencia de 16 de mayo de 2002. Disponible en web: <http://www.legalmomentum.org/legal-cases/planned-parenthood-v-american-coalition-life-activists>

¹²⁶ Canadá. Tribunal Supremo. Caso *Saskatchewan Human Rights Commission v. Whatcott*. Sentencia de 27 de febrero de 2013. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/12876/1/document.do>

En lo que concierne al continente europeo, la doctrina general puede quedar resumida en la STEDH de 6 de julio de 2006 (caso *Erbakan vs Turkey*)¹²⁷ en la que se afirmaba que “la tolerancia y el respeto por la igual dignidad de todos los seres humanos constituye el fundamento de una sociedad plural y democrática. Siendo esto así, como una cuestión de principio puede considerarse necesario en determinadas sociedades democráticas sancionar o incluso prevenir toda forma expresión que pueda expandir, incitar promover o justificar odio basado en intolerancia...partiendo de que las formalidades, condiciones, restricciones o penas impuestas son proporcionadas al legítimo objetivo perseguido”.

5.7. Las dificultades de algunas medidas clásicas en Internet: el secuestro de publicaciones.

Para terminar con nuestra reflexión sobre los límites, no podemos dejar de hacer mención a otra vertiente, ya apuntada, vinculada a la libertad de expresión en Internet: la problemática que plantean algunas medidas jurídicas tradicionales como es en particular la relativa al secuestro de publicaciones. Dos casos acaecidos en Francia y España respectivamente son una muestra clara de las dificultades a las que se enfrentan las viejas instituciones jurídicas en el entorno digital.

El primero de estos fue el caso de las historias del doctor Claude Gubler, autor del libro *Le grand secret*, un detallado recuento de la enfermedad de Mitterrand y de los esfuerzos de éste y sus allegados por ocultarla. Tan sólo en el primer día de su publicación en 1995, se vendieron 40,000 ejemplares y la edición del libro causó revuelo en la opinión pública francesa. La familia Mitterrand decidió actuar y acusó a Gubler de violar el secreto médico publicando muchos detalles íntimos. A 24 horas de su aparición, la venta quedó prohibida, veto confirmado por la Corte de Apelaciones de París en marzo del año siguiente, cuando ordenó la requisa de los ejemplares que aún estaban distribuidos. Sin embargo, en un cibercafé de Besançon Pascal Barbiaud escaneó la obra completa y la subió a la red donde recibía cerca de 800 visitas al día. El sitio fue clausurado al poco tiempo, pero el archivo sigue

¹²⁷ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Primera Sección). Caso *Erbakan vs Turkey*. Sentencia de 6 de julio de 2006. Acceso al texto de la Sentencia en el siguiente enlace: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-76232"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

estando en línea hasta la fecha, gracias a las incontables copias que de él se hicieron, lo que demostraba la ineficacia del secuestro de la publicación¹²⁸. Cabe subrayar que este caso acabó en el TEDH que el 18 de mayo de 2004¹²⁹ dictó una Sentencia condenando a Francia por vulnerar el derecho a la libertad de expresión adoptando una medida de prohibición definitiva desproporcionada y sin que concurriera una necesidad social imperativa.

El segundo de estos casos fue el referido a la publicación por la revista española *El Jueves* de una portada obscena en la que se caricaturizaban a SAR los Príncipes de Asturias. El posible delito de injurias a los descendientes del Rey que contempla el Código Penal español en su art. 491. Estos hechos llevaron al Juzgado Central de Instrucción nº 6 a ordenar el secuestro o retirada de las publicaciones y también el bloqueo del acceso a dicha caricatura en la Web de la revista. Sin embargo, cuando se ordenó esta medida, si bien no era accesible a través de dicha Web, sí lo era en multitud de Webs españolas y extranjeras.

VI. CONCLUSIÓN

Existe una nueva generación de derechos que requiere de una atención específica por gozar de una sustantividad propia: los derechos de cuarta generación. Se consideran como tales los derivados del impacto tecnológico y la evolución científica, frente a las anteriores generaciones de derechos que venían informadas por la posición del ciudadano frente al poder político. Forman parte de dicha categoría, en el ámbito relacionado con la tecnología, dos tipos de derechos: aquellos derechos tradicionales que se han visto cualitativamente afectados por la revolución tecnológica como es el caso de la libertad de expresión; y otros derechos de nuevo cuño, siendo el derecho a la protección de datos el principal exponente.

En el caso de los derechos tradicionales citados, el impacto de la tecnología ha sido tan considerable que no estamos hablando de una mera

¹²⁸ Para conocer más detalladamente este caso y en general la experiencia francesa respecto a la relación entre Internet y la libertad de expresión, ver Mailland, J., *Freedom of Speech, the Internet, and the Costs of Control: The French Example*, *New York University Journal of International Law & Politics*, Summer 2001, Vol. 33, nº 4, p. 1179-1234.

¹²⁹ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Duodécima). Caso *Société Plon vs. France*. Sentencia de 18 de mayo de 2004.

adaptación a un nuevo entorno o a una nueva forma de comunicación. Probablemente nunca la libertad de expresión se ha visto tan proyectada. Sin embargo, el cambio no es meramente cuantitativo. No es simplemente que haya más posibilidades de expresarse. No, la democratización, universalización y generalización de Internet a partir de mediados de los años noventa han provocado que no se pueda hablar de una vida digital y otra no digital, sino que la vida actual o es digital o no es. Hay un cambio de naturaleza y de entorno en el que no basta una adaptación de los tradicionales y consolidados derechos humanos, ya que se trata de una evolución radical y continua –de ahí lo cualitativo– que interfiere en la concepción tradicional de determinados derechos humanos. El derecho a la libertad de expresión se ha visto exponencialmente acrecentado por el surgimiento de Internet, siendo la viralidad o la obsolescencia del secuestro de publicaciones, realidades que ayudan a comprender el salto cualitativo. La ausencia o reducción a lo insignificante de los conceptos de espacio y tiempo en Internet, hacen que sea difícil aplicar los mecanismos jurídicos tradicionales a la libertad de expresión e información en Internet.

Presupuesto de la libertad de expresión es el principio de neutralidad, que es consustancial a la existencia de la Red de redes tal y como hoy la concebimos, así como el derecho de acceso a la Red, sin el cual la libertad de expresión quedaría vacía de contenido. Precisamente en relación con esto último cabe subrayar que el derecho de acceso a Internet constituye un presupuesto, en su vertiente jurídica y lógicamente en la tecnológica, para poder hacer realidad el derecho a la libertad de expresión en sí misma, además de muchos otros derechos. En cuanto a su consideración como derecho fundamental en sí mismo y pensando en la trascendencia que esta catalogación puede tener en el plano práctico, su inclusión en el contenido propio del derecho a la libertad de expresión en Internet facilita hoy día su universalización, por cuanto este es un derecho genéricamente conocido, sin perjuicio de que a nuestro juicio tiene que darse una progresiva incorporación normativa en los casos que se pueda, y jurisprudencial cuando la rigidez constitucional lo impida.

Existen ámbitos muy concretos en los que los límites a la libertad de expresión exigen de una particular actuación por parte de los poderes públicos y una inevitable colaboración por parte de los actores privados. Sirvan como ejemplo la protección de la juventud y de la infancia o los límites a los

discursos de odio. En determinados casos, el daño que la superación de los límites de la libertad de expresión puede causar en Internet exige incluso que los límites vayan más allá de los establecidos para el mundo *off line*. No se está defendiendo un excepcionalismo, sino que se propugna que, dentro de la tradicional técnica de ponderación de derechos fundamentales, el fenómeno de la viralidad sea introducido en la ecuación. Por lo tanto, misma técnica de ponderación en el caso concreto y de aplicación de la misma filosofía de examen, pero que no tiene por qué, precisamente por el vector tecnológico, derivar en idénticas conclusiones.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States; Being a Collection of Essays Written in Support of the Constitution Agreed Upon September 17, 1787, by the Federal Convention*, editado por LODGE H.C, Nueva York, Putman's, 1889, 586 p.
- ABBATE, J., *Inventing the Internet*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1999, 264 p.
- ALGAN, B., Rethinking "Third Generation" Human Rights, *Ankara Law Review*, Summer, 2004, vol 1, nº 1, p. 121-155.
- ASPAS ASPAS, J.M., Derechos humanos y nuevas tecnologías: el derecho a la autodeterminación informativa; en CONTRERAS. M., POMED. L, y SALANOVA. R. (coord.), *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos. Conmemoración del cincuenta aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 1998, p. 357-399
- BALKIN, J.M., Digital speech and democratic culture. *New York University Law Review*, 2004, vol. 79, nº 1, p. 1-55.
- BERNERS-LEE, T., Long Live the Web: A Call for Continued Open Standards and Neutrality, *Scientific American*, 22 de noviembre de 2010. Disponible en Web: <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=long-live-the-web>
- BUSTAMANTE DONÁS, J., Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Información*, septiembre 2001, nº 1.
- CANALES GIL, A., El derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, *Revista Jurídica de Castilla y León*, abril 2007, nº 12, p. 13-56.

- CASTELLS, M., Internet, libertad y sociedad: una perspectiva analítica, *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 2003, vol. 1, núm. 4.
- CASTELLS, M., La Wikirevolución del jazmín, *La Vanguardia*, 29 de enero de 2011. Disponible en Web: <http://www.lavanguardia.es/opinion/articulos/20110129/54107291983/la-wikirrevolucion-del-jazmin.html>
- CERF, V., Internet Access Is Not a Human Right, *New York Times*, 4 de enero de 2012. Disponible en web: <http://www.nytimes.com/2012/01/05/opinion/internet-access-is-not-a-human-right.html>
- COTINO HUESO, L., Algunas claves para el análisis constitucional futuro de las libertades públicas ante las nuevas tecnologías (con especial atención al fenómeno de los «blogs»), en AA.VV. *Estudios jurídicos sobre la sociedad de la información y nuevas tecnologías*, Facultad de Derecho de Burgos, Burgos, 2005, p. 51-76
- COTINO HUESO, L., Las obligaciones del Estado: el nuevo derecho fundamental de acceso a internet y las garantías a partir de la redefinición de las clásicas libertades informativas, en AA.VV, *La responsabilidad del Estado por la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)*, Universidad Católica de Colombia, Bogotá, 2015, p. 51-94.
- COUNCIL OF EUROPE. Assembly. Resolution 1987 (2014). 9 de abril de 2014. Disponible en Web: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML-2HTML-en.asp?fileid=20870&lang=en>
- COUNCIL OF EUROPE. *Internet: case-law of the European Court of Human Rights*, 2015. Disponible en web: http://www.echr.coe.int/documents/research_report_internet_eng.pdf
- CREMADES, J., FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M.A, e ILLESCAS, R (Coords), *Régimen Jurídico de Internet*, La Ley-Actualidad, 2001, p. 87-100
- DE ANDRÉS BLASCO, J., ¿Qué es Internet?; en GARCÍA MEXÍA, P.L, (Dir.), *Principios de Derecho de Internet*, 1ª edición, Tirant lo Blanch, 2005, 605 p.
- DE HERT, P. y KLOZA, P., Internet (access) as a new fundamental right. Inflating the current rights framework?, *European Journal of Law and Technology*, 2012, Vol.3, nº 3.
- DÍAZ REVORIO, J., *Los Derechos Humanos ante los nuevos avances Científicos y Tecnológicos. Genética e Internet ante la Constitución*, Derecho y tic's, Tirant lo Blanch, 2009, 256 p.
- DYSON, F.J., *The Sun, the Genome and the Internet. Tools of Scientific Revolutions*, The New York Public Library, Oxford University Press, 1999, 144 p.
- EUROPEAN COMMISSION. Code of EU online rights. Diciembre de 2012. Disponible en web: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/>

digital-agenda/files/Code%20EU%20online%20rights%20EN%20final%202.pdf

EUROPEAN COMMISSION. Code of conduct on countering ilegal hate speech online. 2016. Acceso al Código de Conducta en versión inglesa en el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf

FERNÁNDEZ ESTEBAN, M.L., La regulación de la libertad de expresión en Internet en Estados Unidos y en la Unión Europea, *Revista de estudios políticos*, 1999, n° 103, p. 162 y ss.

FERNÁNDEZ ESTEBAN, M.L., La libertad de expresión en Internet, *Nueva Revista*, agosto 1999, n° 64. Disponible en Web: <http://www.nuevarevista.net/articulos/la-libertad-de-expresion-en-internet>

FERNÁNDEZ SEGADO, F., La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el Estado social. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual*, 1995, n° 83, p. 563-597.

FREEDOM OF THE HOUSE. Freedom of the net 2017. Disponible en web: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN_2017_Final.pdf

FROSINI, V., *Informática y Derecho*, traducción del italiano de GUERRERO, J. y AYERRA REDIN, M., Bogotá, Themis, 1988, 179 p.

GARCÍA MEXÍA, P.L., *Derecho Europeo de Internet*, Netbiblo, 2009, 279 p.

GARCÍA MEXÍA, P.L., *Historias de Internet. Casos y cosas de la red de redes*, Valencia: Tirant Humanidades, 2012, 167 p.

GARCÍA MEXÍA, P.L., *La Internet abierta*, RDU editores, 2017, 273 p.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *Derecho Constitucional Europeo: derechos y libertades*, 1ª ed., Madrid: Sanz y Torres, 2005, 499 p.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., La protección de los datos genéticos: el derecho a la autodeterminación informativa, *Derecho y Salud*, vol. 16, n° extra 1, 2008 (Ejemplar dedicado a: XVI Congreso “Derecho y Salud”), p. 59-78.

GONZÁLEZ ÁLVAREZ, R., Aproximación a los derechos de cuarta generación, Disponible en Web: www.tendencias21.net/derecho/attachment/113651/

GREENBERG, M.H., A Return to Lilliput: The LICRA v. Yahoo - Case and the Regulation of Online Content in the World Market, 18 *Berkeley Technology Law Journal*, 1191 (2003). Disponible en: <http://scholarship.law.berkeley.edu/btlj/vol18/iss4/6>

INTERNET RIGHTS AND PRINCIPLES DYNAMIC COALITION. Carta de Derechos Humanos y Principios en Internet. Disponible en Web: http://diadeinternet.org/pdfs/Internet_Derechos_Principios.pdf

- LA RUE F., *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Nueva York, Naciones Unidas, 16 de mayo de 2011, 22 p
- LA RUE, F., *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. United Nations, 2011. Disponible en web: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf
- LAPORTA SAN MIGUEL, F.J., El concepto de derechos humanos, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 1987, nº 4, p. 23-46
- LEATHERMAN, B., *Internet Censorship and the Freedom of Speech*, American University, Washington D.C., 19 de mayo de 1999, Disponible en web: <http://www.szasz.com/undergraduate/leathermanpaper.htm>
- LESSIG, L. *The Architecture of Privacy*, Taipei, TaiwanNet 98, 1998, 23 p. Disponible en web: http://cyber.law.harvard.edu/works/lessig/architecture_priv.pdf
- LIMA TORRADO, J., Ciberespacio y protección de los derechos: ¿hacia una cibercultura de los derechos humanos?, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho* [en línea], 2002, nº 5, Disponible en web: <http://www.uv.es/CEFD/5/lima.html>, I.S.S.N.: 1138-9877
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. y PIÑAR MAÑAS, J.L., *El derecho a la autodeterminación informativa*, Madrid, Fundación coloquio jurídico europeo, 2009, 187 p.
- MACOVEI, M., *Freedom of expression. A guide to the implementation of article 10 of the European Convention of Human Rights*, 2nd edition, Consejo de Europa, 2004, 65 p
- MAILLAND, J., Freedom of Speech, the Internet, and the Costs of Control: The French Example, *New York University Journal of International Law & Politics*, Summer 2001, Vol. 33, nº 4, p. 1179-1234.
- MARTÍNEZ DE VELASCO FARINOS, A., Los orígenes de Internet; en AA.VV. *Las Ciencias Sociales en Internet*, Mérida, Junta de Extremadura, 2001, p. 17-25
- MUELLER, M.L., *Networks and States. The Global Politics of Internet Governance*, The MIT Press, 2010, 320 p.
- NEXA CENTER FOR INTERNET&SOCIETY. Declaración de los derechos en Internet. Disponible en web: <https://nexa.polito.it/nexacenterfiles/dichiarazione-diritti-internet-spagnolo.pdf>
- NÚÑEZ ENCABO, M., Europa y EE.UU: dos conceptos divergentes de la libertad de expresión, *Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época*, 2008, Vol. 9, p. 461-478.

- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet, 2011. Disponible en web: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849>
- ORZA LINARES, R.M., ¿Es posible la creación de nuevos derechos fundamentales asociados a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación?, En: *actas del IV Congreso Online del Observatorio para la Cibersociedad*, celebrado online del 12 al 29 de noviembre de 2009. Disponible en web: <http://www.cibersociedad.net/congres2009/es/coms/es-posible-la-creacion-de-nuevos-derechos-fundamentales-asociados-a-las-nuevas-tecnologias-de-la-informacion-y-de-la-comunicacion/991/>
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., Los derechos fundamentales de naturaleza política y las nuevas tecnologías, en AA.VV., *Parlamento y nuevas tecnologías, II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Asamblea de Madrid, octubre 2001, p. 151 a 159.
- PÉREZ LUÑO, A.E., Las generaciones de derechos humanos, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Septiembre-Diciembre 1991, n° 10, p. 203-217.
- PÉREZ LUÑO, A.E., *Los derechos fundamentales*, 5ª edición, Tecnos, 1993, Temas Clave de la Constitución Española, 240 p.
- PÉREZ LUÑO, A.E., Nuevas tecnologías, informática y Derecho, en ASIS, R.D., BONDÍA, B., y MAZA, E., (coords.), *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Dykinson, 2007, p. 480.
- POST, D.G., *In Search of Jefferson's Moose: Notes on the State of Cyberspace*, Oxford University Press, 2009, 244 p.
- PIZZORUSSO, A., Las generaciones de derechos, traducido por BERZOSA LÓPEZ, D., *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2001, n° 5, p. 291-307.
- POLLICINO, O., European Judicial Dialogue and the Protection of Fundamental Rights in the New Digital Environment: An Attempt at Emancipation and Reconciliation, en MORANO-FOADI, S. y VICKERS L. (eds.), *Fundamental Rights in the EU: A Matter for Two Courts*, Bloomsbury, 2015, p. 93-114.
- REED, C., *Internet Law*, 2nd Ed, Cambridge University Press, Law in Context, 2004, p. 256.
- REPORTEROS SIN FRONTERAS, ENEMIGOS DE INTERNET 2014 | Día Mundial contra la Censura en Internet. 12 de marzo de 2004. Disponible en web: <https://www.rsf-es.org/news/enemigos-de-internet-2014-dia-mundial-contra-la-censura-en-internet/>

- RUBIO MORAGA, A.L., Censura en la Red: restricciones a la libertad de expresión en Internet; en SANZ ESTABLÉS, C., SOTELO GONZÁLEZ, C. RUBIO MORAGA, A.L. (Coords.), *Prensa y periodismo especializado II*, 2004, p. 597-607.
- RUIZ MIGUEL, C., La tercera generación de derechos fundamentales, *Revista de Estudios Políticos*, abril-junio, 1991, n.º. 72, p. 301 y ss.
- SANZ LARRUGA, F.J., El Derecho ante las nuevas tecnologías de la información, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 1997, n.º 1, p. 506 y ss;
- SENADO. Comisión Especial de Redes Informáticas. Informe Final. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, n.º 812, 27 de diciembre de 1999.
- SMOLLA R.A., *First Amendment Law Handbook*, Thomson-Reuters, 2014-2015, 628 p.
- UNITED NATIONS. Human Rights Council. The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet. 12 de julio de 2016. Disponible en Web: https://www.article19.org/data/files/Internet_Statement_Adopted.pdf
- WU, T., Network Neutrality, Broadband Discrimination, *Journal on telecom and high tech law*, 2003, vol. 2, p. 141-179.
- WU, T., Why everyone was wrong about Net Neutrality?, *New York Times*, 26 de febrero de 2015. Disponible en web: <http://www.newyorker.com/business/currency/why-everyone-was-wrong-about-net-neutrality>

JURISPRUDENCIA

UNIÓN EUROPEA

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala). Caso Mario Costeja vs. Google (C131/12). Sentencia de 13 de mayo de 2014.

CONSEJO DE EUROPA

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Pleno). Caso Sunday Times vs. Reino Unido. Sentencia de 26 de abril de 1979.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Pleno). Caso Lingens vs. Austria. Senencia de 8 de julio de 1986.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Pleno). Caso Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann vs. Alemania. Sentencia de 20 de noviembre de 1989.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso Vogt vs Alemania. Sentencia de 26 de septiembre de 1995.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Duodécima). Caso Société Plon vs. France. Sentencia de 18 de mayo de 2004.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección cuarta). Caso Perrin vs. UK. Sentencia de 18 de octubre de 2005.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Primera Sección). Caso Erbakan vs Turkey. Sentencia de 6 de julio de 2006.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección quinta). Caso Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel vs. Ukraine. Sentencia de 5 de mayo de 2011.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección segunda). Caso Ahmet Yildirim vs Turquía. Sentencia de 18 de diciembre de 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección cuarta). Caso Bartnik v. Poland. Decisión de 11 de marzo de 2014.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso Mourice vs. France. Sentencia de 23 de abril de 2015.

ESPAÑA

Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia 6/1981, de 16 de marzo. .

Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia 20/1990, de 15 de febrero.

Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia 85/1992, de 1 de julio.

Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia 336/1993, de 15 de noviembre.

Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia 241/1999, de 20 de diciembre

CANADÁ

Tribunal Supremo. Caso R. v. Vu. Sentencia de 7 de noviembre de 2013.

COLOMBIA

Corte Constitucional. Sentencia de 12 de mayo de 2015.

Corte Constitucional. Sentencia de 10 de febrero de 2016.

COSTA RICA

Sala Constitucional. Sentencia n° 10627 de 30 de julio de 2009.

ESTADOS UNIDOS

Tribunal Supremo. Caso Barron vs. Baltimore. Sentencia de 16 de febrero de 1833.

Tribunal Supremo. Caso Schenk vs. United States. Sentencia de 3 de marzo de 1919.

- Tribunal Supremo. Caso *Abrams vs. United States*. Sentencia de 10 de noviembre de 1919.
- Tribunal Supremo. Caso *Gitlow vs. Nueva York*. Sentencia de 8 de junio de 1925.
- Tribunal Supremo. Caso *Brandenburg vs Ohio*. Sentencia de 8 de junio de 1969.
- Tribunal Supremo. Caso *Miller vs. California*. Sentencia de 21 de junio de 1973.
- Tribunal Supremo. Caso *Hustler Magazine vs. Falwell*. Sentencia de 24 de febrero de 1988.
- Tribunal Supremo. Caso *R.A.V. v. City of St. Paul*. Sentencia de 22 de junio de 1992.
- Tribunal Supremo. Caso *ACLU vs. Reno*. Sentencia de 26 de junio de 1997.
- Corte de Apelación del Noveno Circuito. Caso *Ashcroft vs. Free Speech Coalition*. Sentencia de 16 de abril de 2002.
- Corte de Apelación del Noveno Circuito. Caso *Planned Parenthood of the Columbia/Willamette, Inc. v. American Coalition of Life Activists*. Sentencia de 16 de mayo de 2002.
- Tribunal Supremo. Caso *US vs. American Library Association*. Sentencia de 23 de junio de 2003.
- Tribunal Supremo. Caso *Garcetti vs. Ceballos*. Sentencia de 30 de mayo de 2006.
- Tribunal de Apelaciones del Tercer Circuito. Caso *ACLU vs. Mukhasey*. Sentencia de 22 de julio de 2008.

FRANCIA

- Consejo Constitucional. N°2009-580. Sentencia de 10 de junio de 2009.

INDIA

- Tribunal Supremo. Caso *Shreya Singhal v. Union of India*. Sentencia de 24 de marzo de 2015.

NUEVA MIRADA SOBRE ANTIGUAS CUESTIONES ACERCA DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIAS. EL DEBER DE COMPARECER DE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DEL ESTADO EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS, LA OBLIGACIÓN DE DECIR LA VERDAD Y EL ROL DE LAS MINORÍAS EN LAS COMISIONES CREADAS PRECEPTIVAMENTE A SU INSTANCIA

Dr. Joan RIDAO MARTÍN
Profesor Titular Acreditado de Derecho Constitucional
Profesor Asociado del Departamento de
Ciencia Política y de la Administración,
Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho
Letrado del Parlamento de Cataluña
Universidad de Barcelona

RESUMEN

La recepción del instituto de las Comisiones de investigación parlamentarias en el derecho español, a partir de su introducción por la Constitución de 1978, ha suscitado tradicionalmente un vivo y recurrente debate, no solo en la esfera política sino también en la doctrinal, acerca de su alcance y virtualidad. En particular este trabajo aborda tres aspectos concretos: la controversia doctrinal suscitada por el alcance de la obligación de comparecer a requerimiento de las cámaras legislativas autonómicas, en particular cuando ésta se cursa en relación a servidores públicos estatales; la prestación de falso testimonio por parte de los comparecientes; y la delicada convivencia de la regla de la mayoría parlamentaria con el conveniente privilegio de las minorías en la creación de las encuestas en las cámaras legislativas, tanto en la creación como en su desarrollo y desenlace.

ABSTRACT

The reception of the institute of parliamentary inquiry commissions in Spanish law, since its introduction by the 1978 Constitution, has traditionally sparked a lively and recurrent debate, not only in the political but also in the doctrinal sphere, about its scope and virtuality. In particular, this work addresses three specific aspects: the doctrinal controversy aroused by the scope of the obligation to appear at the request of the regional legislative chambers, particularly when it is held in relation to state public servants; the provision of false testimony by the respondents and the delicate coexistence of the rule of the parliamentary majority with the convenient privilege of the minorities in the creation of the surveys in the legislative chambers, both in creation and in its development and outcome.

Palabras clave: Comisión de investigación parlamentaria, deber de comparecencia, falso testimonio ante el Parlamento, derechos de las minorías parlamentarias.

Keywords: Parliamentary inquiry commission, duty of appearance, false testimony in Parliament, rights of parliamentary minorities

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS REQUERIMIENTOS DE COMPARECENCIA ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS: 2.1. *El régimen general*. 2.2. *La naturaleza plural de la función de las Comisiones de investigación*. 2.3. *Las competencias territoriales como perímetro del alcance material de las Comisiones de investigación autonómicas*. III. EL RÉGIMEN DE LA PRESTACIÓN DE FALSO TESTIMONIO EN LAS COMPARECENCIAS ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN. IV. EL ROL DE LA MAYORÍA Y DE LAS MINORÍAS EN LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN; EL CASO ESPECÍFICO DE LA CREACIÓN PRECEPTIVA DE COMISIONES DE INVESTIGACIÓN A INSTANCIA DE LAS MINORÍAS. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En abril de 2015, con motivo de algunas de las comparecencias celebradas en la «Comisión de investigación sobre el fraude y la evasión fiscales y las prácticas de corrupción política»¹ del Parlamento de Cataluña, se suscitó un vivo debate político y doctrinal sobre los efectos que, eventualmente, deberían tener los indicios de falso testimonio que algunos grupos encontraron en su declaración ante la citada Comisión². Con posterioridad, la cámara catalana acordó la constitución de la «Comisión de investigación sobre las actuaciones del gobierno para preparar la secesión de Cataluña del resto de España»³, a instancias de diversos grupos minoritarios en los términos preceptuados en el reglamento parlamentario. No obstante, después, los dos Grupos parlamentarios que ostentaban la mayoría (*Junts pel Sí* y la CUP) rechazaron todas las propuestas de plan de trabajo, y retiraron las propias, impidiendo así la continuación de los trabajos de la misma y obstruyendo *de facto* una facultad reglamentariamente atribuida a las minorías. Aún de forma más reciente, el Pleno del Parlamento de Cataluña, acordó la creación de la denominada «Comisión de investigación sobre la Operación Catalunya»⁴, en cuyo primer plan de trabajo se incluía la solicitud de diversas comparecencias de distintos altos cargos y funcionarios de la Administración del Estado en activo y otros ya cesantes. Algunas de estas personas comunicaron que no tenían obligación de comparecer, invocando para ello un dictamen del Consejo de Estado.

Estos tres ejemplos, que encuentran abundantes paralelos en la práctica de otras asambleas legislativas regionales, ponen de manifiesto algunas de las dificultades, de orden funcional y operativo, que todavía hoy subsisten en la recepción en el ámbito autonómico del instituto que el artículo 76 de la Constitución Española (CE) estableció para las Cortes Generales y que no son, por otro lado, privativas del nivel autonómico en

¹ Creada por la Resolución 795/X [*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC), X Legislatura, núm. 401].

² *Vid. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya-Ple* (DSPC-P), X Legislatura, núm. 689. Con anterioridad, la misma diputada había sido objeto de una reprobación del Parlamento por negarse a atender la citación de comparecencia en la Comisión de Asuntos Institucionales de la cámara, *vid.* Resolución 681/X (BOPC, X Legislatura, núm. 337).

³ Resolución 496/XI (BOPC, XI Legislatura, núm. 349).

⁴ Resolución 529/XI (BOPC, XI Legislatura, núm. 355).

todos los supuestos, además de proyectar cuestiones de fondo trascendentes en el debate doctrinal sobre la naturaleza y la funcionalidad propias de las comisiones de investigación.

Lo anterior no negligente, sin embargo, la atención que la materia ha concitado entre la doctrina constitucionalista, concretada en una extensa y relevante literatura, referida tanto al ámbito general de la institución parlamentaria (por todas, ARÉVALO GUTIÉRREZ, 1987; GARCÍA MAHAMUD, 1996; ASTARLOA HUARTE-MENDICOA Y CAVERO GÓMEZ, 1998; TORRES BONET, 1998; TORRES MURO, 1998; GUDE FERNÁNDEZ, 2000; MASSÓ GARROTE, 2001; AUZMENDI DEL SOLAR, 2010, y AZAUSTRE RUIZ, 2013) como al específico de las cámaras autonómicas (entre otras, VÍRGALA FORURIA, 1993; ARÉVALO GUTIÉRREZ, 1995, y ARCE JANÁRIZ, 1997). Antes bien, su existencia dispensa a este trabajo de abordar con detalle los aspectos más generales de la naturaleza jurídica de esta modalidad de comisión parlamentaria y permite que centremos nuestro análisis particularmente en las tres problemáticas que hemos ejemplificado en el párrafo con el que abríamos este artículo.

Así, en el epígrafe segundo abordaremos las cuestiones que suscita la incomparecencia de altos cargos del Estado, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, en base a una concepción de las comisiones de investigación como instrumento exclusivo de control de los Ejecutivos autonómicos, así como el régimen sancionador derivado de esas conductas y, en especial su eventual relieve jurídico penal y, en su caso, las posibles vías de exigencia de ese tipo de responsabilidades. Un análisis similar se practica en el epígrafe tercero en relación al ilícito penal de la prestación de falso testimonio ante las Comisiones de investigación. Por último, antes de las sucintas conclusiones que cierran el trabajo, en el epígrafe cuarto se analizan los problemas de orden práctico y jurídico provocados por determinadas decisiones de la mayoría en el Parlamento de Cataluña, en orden a la continuidad de los trabajos de las Comisiones de investigación no creadas por acuerdo del Pleno de la Cámara sino, con carácter automático y preceptivo, a instancia de las minorías legitimadas para ello.

Como se hará evidente en el desarrollo del texto, nuestro análisis toma como referencia el Parlamento de Cataluña por ser el que el autor conoce en mayor medida, si bien las problemáticas se intentan incardinar

en el marco general y las reglamentaciones particulares de las diversas asambleas legislativas, y tanto las consideraciones y soluciones propuestas se pretenden extensivas al resto de cámaras parlamentarias autonómicas.

II. LOS REQUERIMIENTOS DE COMPARECENCIA ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS

2.1. *El régimen general*

En la arquitectura constitucional, la gran diferencia, probablemente la única, entre las Comisiones de investigación y las Comisiones permanentes legislativas o no legislativas son los poderes excepcionales que la Constitución otorga a las primeras para recabar la información precisa para su cometido, en particular la capacidad de intimar la comparecencia de cualquier persona (art. 76.2 CE). Si bien ese mismo anclaje constitucional no se extiende a las de ámbito autonómico, puesto que la Norma Fundamental no las menciona, provocando una cuestión «que había sido amargamente debatida por la doctrina científica hasta la promulgación del vigente Código Penal» (AZAUSTRE RUIZ, 2013: p. 211).

Efectivamente, aunque en los inicios del sistema autonómico se barajaron diferentes posibilidades para configurar instrumentos coercitivos específicamente orientados a garantizar las comparecencias en las encuestas parlamentarias regionales⁵, las dificultades de extensión del régimen sancionador penal a las asambleas autonómicas impidieron el efectivo traslado del mismo⁶. Y ello, aunque la mayor parte de la doctrina se mostraba favorable

⁵ Entre otras, se contempló la posibilidad de establecer un régimen de sanciones administrativas de orden autonómico. Con todo, es evidente que las sanciones administrativas presentan serias dificultades por lo que a la designación de la autoridad sancionadora se refiere, puesto que, por un lado, la potestad del presidente de la Cámara se contrae a aspectos de régimen y gobierno interior y, por otro lado, el Ejecutivo autonómico no puede entrar en juego debido a la separación de poderes inherente a la forma de gobierno parlamentaria. Se consideró, también, una ley orgánica que regulase las comparecencias en el ámbito autonómico, para la cual EMBID (1987: p. 247) sugirió, pretendiendo evitar las lógicas críticas a la injerencia estatal en un ámbito auto organizativo autonómico, la posibilidad de que por varias Comunidades autónomas de ejerciera de forma simultánea la iniciativa legislativa ex artículo 87.2 CE.

⁶ Dejando de lado el ejercicio de esta capacidad sancionadora directa, los reglamentos parlamentarios autonómicos empezaron a prever la facultad de comunicar la circunstancia

a admitir que la capacidad de investigación de un Parlamento, cualquiera que sea su ámbito territorial, es algo inherente a su condición democrática, de forma que la obligación de comparecer de las autoridades y funcionarios no presentaba demasiadas dudas en lo que se refiere a su carácter vinculante y preceptivo (SANTAOLALLA, 1982: p. 256).

En cualquier caso, esta situación cambió con la introducción en el Código Penal (CP), mediante la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, de los diversos apercibimientos y sanciones ordenados en el artículo 502.1, en relación con el artículo 556, que calificaba como delito de desobediencia la conducta de aquellos «que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una asamblea legislativa de comunidad autónoma», considerando penas agravadas para los que, en esa circunstancia, detentasen la condición de autoridad o funcionario público. El elemento del tipo penal establecido en el artículo 502.1 CP consiste, pues, en la existencia de una orden concreta con apercibimiento expreso para el caso de su incumplimiento, dirigida al sujeto activo del delito. La acción castigada es obstaculizar la investigación que determinadas instituciones del Estado y análogas de las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo, cuando la dilación sea manifiestamente indebida. Con este anclaje, buena parte de los reglamentos parlamentarios autonómicos prevén la expresión en la citación de comparecencia del apercibimiento de las sanciones derivadas del CP y la facultad de comunicar la circunstancia de la incomparecencia o de la no-declaración al Ministerio Fiscal⁷.

A pesar de estas progresivas concreciones normativas, la materia dista mucho de ser doctrinalmente pacífica. Nos referimos aquí, de forma concreta, a la cuestión de la competencia territorial que se plantea cuando

de la incomparecencia o de la no-declaración al Ministerio Fiscal, por si resultase procedente la acusación, en virtud del antiguo artículo 160 bis del CP anterior a la reforma de 1995 en conexión con el artículo 155, por entorpecer la labor de una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, castigada con pena de prisión menor.

⁷ Así, por ejemplo, el artículo 84.4 del Reglamento de las Cortes de Aragón, o el art. 74.3 del Reglamento de la Junta General de Asturias, complementado por la resolución general 2/IV, de 20 de octubre de 1998, de la Presidencia de la Junta General del Principado de Asturias, sobre comparecencias ante las Comisiones de investigación (Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias /IV/B/483). En el caso de Cataluña, este supuesto se contempla en el artículo 67.3 RPC.

una Comisión de investigación de una cámara autonómica requiere la comparecencia de autoridades o funcionarios de la Administración del Estado (CIRIELO SOLETO, 2002: pp. 31-32). En la introducción de este trabajo hemos mencionado un caso reciente substanciado en el Parlamento de Cataluña⁸, pero son múltiples los casos en las cámaras regionales. En la mayoría de ellos, a falta de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC) sobre la materia, se ha aplicado la consistente doctrina consultiva destilada por el Consejo de Estado (CdE) en diversos Dictámenes (DCE)⁹

⁸ La «Comisión de investigación sobre la Operación Cataluña» tuvo su origen en la difusión pública de la grabación en audio de una conversación mantenida entre los entonces Ministro del Interior y Director de la Oficina Antifraude de Cataluña, registrada de forma ilícita en el despacho oficial del primero, sobre la posibilidad de incoar causas penales contra políticos catalanes que defendían posiciones independentistas a partir de presuntos indicios de conductas de corrupción, contando para ello con la participación activa de miembros de los cuerpos de seguridad y de los órganos jurídicos del Estado. El conocimiento de dichas grabaciones motivó, en primer lugar, la destitución del Director de la Oficina Antifraude por parte del Parlamento de Cataluña. La Comisión posteriormente creada adoptó un plan de trabajo (tramo. 394-00012/11) en el que se acordaba, entre otras cuestiones, requerir la comparecencia de una relación de testigos y expertos bastante heterogénea: miembros y antiguos miembros del Gobierno del Estado, altos cargos y ex altos cargos de la Administración General del Estado, miembros en activo o en otras situaciones administrativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, detectives privados, periodistas, diplomáticos, diputados, ex banqueros, etc. La mayor parte de las personas en alguna de dichas situaciones a las que se había convocado no comparecieron ante la Comisión, sin perjuicio de que otras sí hayan atendido el requerimiento. Entre las ausencias, una parte justificó su negativa aportando una copia del Dictamen del Consejo de Estado 406/2017, que se analiza con detalle más adelante, y otra simplemente ni contestó la convocatoria de la Presidenta del Parlamento.

⁹ Sin ánimo de exhaustividad, pero sí de citar los pronunciamientos más significativos y recientes del Consejo de Estado, así como de exponer la generalidad territorial de la problemática doctrinal expuesta, cabe citar el DCE 34/2003, relativo a la «Comisión no permanente de investigación de las causas de la catástrofe del petrolero Prestige», constituida en el Parlamento de Galicia; los DDCE 852/2012, 643/2012 y 194/2013, relativos a los requerimientos de comparecencias y documentación del Banco de España, el FROB y la CNMV en la «Comisión no permanente especial de Investigación sobre el proceso que ha llevado a la intervención por parte del Banco de España, el pasado 21 de julio, de la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM), con la destitución de todos los gestores, en un proceso de reestructuración dirigido a un nuevo intento de privatización que incluso podría desembocar en la desaparición de la sociedad», constituida en las Cortes Valencianas; el DCE 992/2013, sobre la solicitud de comparecencias y documentación dirigidas al Banco de España y al Ministerio de Economía por parte de la «Comisión de investigación para analizar y evaluar la evolución económico-financiera de las antiguas cajas de ahorros y las causas y responsabilidades de su actual situación, incluyendo las indemnizaciones millonarias de sus exdirectivos», constituida en el Parlamento de Galicia, por la «Comisión de investigación sobre las posibles responsabilidades derivadas de la actuación y la gestión de las entidades

que, en lo substancial, han venido a consolidar y perfeccionar la doctrina de su dictamen 47.997, de 29 de julio de 1986, relativo a la comparecencia de los Directores de los Medios de Comunicación del Estado en la Comunidad Autónoma de Canarias ante la «Comisión de investigación sobre los Medios de Comunicación del Estado en Canarias», donde se circunscribió el control parlamentario de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a la actuación de los órganos y autoridades de la propia Comunidad Autónoma, sin que pueda alcanzar a órganos y autoridades ajenos a su ámbito de competencia, como son los de la Administración del Estado¹⁰.

2.2. La naturaleza plural de la función de las Comisiones de investigación

En el caso que hemos mencionado en la introducción, la doctrina del CdE se expresó en el DCE 406/2017, de 25 de mayo, en relación a la petición de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, sobre la solicitud de su comparecencia en la «Comisión de investigación sobre la “Operación Catalunya”». En ella, el CdE concluyó, como viene siendo habitual, la ausencia de obligación de atender los requerimientos que pudiese formular dicha Comisión tanto de «comparecencia que pudiera dirigirse al Presidente y la Vicepresidenta del Gobierno de la Nación, Ministros y Exministros del Gobierno, altos cargos y ex altos cargos de la Administración General del Estado y miembros en activo o en otras situaciones administrativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado», como «de remisión de documentación que pudiese

financieras y la posible vulneración de los derechos de los consumidores», constituida en el parlamento de Catalunya, y por la «Comisión no permanente de investigación parar el esclarecimiento del proceso de integración de Monte de Piedad y Caja General de Ahorros de Badajoz y sobre la situación en la que se encuentra actualmente la entidad Caja de Badajoz», constituida en el Parlamento de Extremadura; y el DCE 193/2016, relativo a la consulta formulada acerca de si «la Ministra de Empleo y Seguridad Social está obligada o no a comparecer ante la Comisión de Investigación del Parlamento de Andalucía relativa a las concesiones de subvenciones otorgadas por la Junta de Andalucía en materia de formación profesional para el empleo, desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación».

¹⁰ Cabe reconocer, no obstante, que en algunos casos las personas que detentaban la condición de miembros o exmiembros de la función pública estatal citadas a comparecencia, de forma contraria a la indicación de la doctrina consultiva, las han atendido de forma voluntaria.

obrar en los archivos de los departamentos ministeriales y organismos públicos de la Administración General del Estado».

El núcleo argumental expuesto por el DCE 406/2017 viene a reiterar la doctrina consultiva (por todos, DCE 194/2013) sobre la exclusiva función de control sobre el Gobierno que orienta la creación de comisiones de investigación y que, en el caso de una cámara regional debe, necesariamente, limitarse «al ejercicio del control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad del Gobierno sometido al control de la Cámara Legislativa en que se constituyen aquellas» (DCE 406/2017, IV), sin que pueda alcanzar a órganos y autoridades ajenos a su ámbito de competencia como son los de la Administración del Estado, lo cual incluye tanto a las comparecencias como a las solicitudes de documentación. Además, como luego desarrollaremos, el alto órgano consultivo ha rechazado que la constitución de dichas Comisiones pueda vincularse a la existencia de un genérico interés público, habitual presupuesto habilitante para su creación, de modo que el interés público ha de estar conectado con el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, en el ámbito del derecho parlamentario, la doctrina distingue entre la función de información y la función de control. La función de información supone simplemente pedir un conjunto de datos y opiniones que sean de interés, en el caso que nos ocupa, para la comisión de investigación o para poder legislar o para poder mejorar determinados procedimientos, sin que pueda implicar la exigencia de la responsabilidad política que resultaría propia de la función de control. De forma congruente con lo expuesto por el Consejo de Estado, está claro que el Parlamento de Cataluña, por razones institucionales, no puede controlar los miembros del Gobierno del Estado o de las instituciones que dependen, porque no tiene ninguna intervención en su elección, y que debe limitar su ejercicio de esta función parlamentaria al ámbito del *Govern* y las demás instituciones de la Generalitat. Sin embargo, ello no debería impedir que la cámara catalana pueda pedir y obtener información de instituciones de otros ámbitos territoriales, como es propio de las comisiones de investigación¹¹. El propio DCE

¹¹ Por analogía, cabe recordar que en la Comisión de Investigación del 11-M del Congreso de los Diputados comparecieron magistrados, fiscales, cargos institucionales de la Unión Europea y expertos internacionales diversos, a quien obviamente no se pretendía

406/2017 (V) alude a esta dualidad funcional cuando expone la distinción, presente en algunos reglamentos de las asambleas legislativas autonómicas, entre «requerimientos» y «solicitudes» de comparecencia¹².

Cabe recordar, no obstante, que esta limitación en la función de control para las encuestas en la sede del Parlamento de Catalunya, pero a la vez compatible con la función informativa, ya había quedado suficientemente clara, para la interpretación estatutaria, con anterioridad. En este sentido, hay que recuperar el informe de la Abogacía General del Estado del 31 de octubre de 2006, complementado por otro del 22 de diciembre de 2006 (con referencia AG Servicios Jurídicos Periféricos, 12/06 y 15/06), sobre el artículo 59.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en el cual la Abogacía concreta que «la presencia en el Parlamento catalán de los cargos públicos y del personal al servicio de la Administración del Estado, titulares de órgano de dicha Administración o integrados en los mismos cuya competencia *ratione loci* queda limitada al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, no puede ser otro que el meramente informativo, sin que, por consiguiente, dichos cargos y personal puedan ser sometidos a control de carácter político alguno por parte de los miembros del Parlamento autonómico».

Ciertamente, el debate doctrinal sobre la naturaleza de las comisiones de encuesta parlamentaria, como instrumentos de control o como mecanismos de información, dista mucho de tener una conclusión pacífica. Es más, la praxis parlamentaria y la elaboración científica, ha añadido una tercera acepción que vendría a considerar el carácter «polivalente» de este tipo de instrumentos, en la que se incluiría, por supuesto, una función de publicitar posicionamientos políticos, de cada uno de los grupos, ante determinados hechos, conductas o cuestiones que se consideran de especial interés público (ASTARLOA Y CAVERO, 1998: pp. 129-130). En este último enfoque, pues, la concepción primigenia

controlar, sino que se buscaba únicamente que aportaran información. En el Parlamento catalán, por ejemplo, en la «Comisión de investigación sobre el Fraude y la Evasión Fiscal», citada al principio de este trabajo, comparecieron diversas personas, como un ex Presidente de la Generalitat, su esposa y varios hijos, ninguno de ellos en ejercicio de la actividad política, por lo que no cabía exigir este tipo de responsabilidad.

¹² En el caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), esta distinción se encuentra en las letras *c* y *d* del artículo 56.2, si bien en la regulación específica de las comisiones de investigación (art. 66 y 67 RPC) sólo se refieren de forma expresa a los requerimientos.

de las comisiones como mecanismo destinado exclusivamente al control o inspección del Ejecutivo ha cedido ante la condición, más amplia, de vehículo al servicio de la información de la Cámara sobre cualquier asunto de interés público. Lo relevante aquí es que, a pesar de que esta evolución pone de manifiesto la dificultad, en términos dogmáticos y pragmáticos, de encuadrar restrictivamente las comisiones de investigación dentro de la categoría clásica de los instrumentos de control, la doctrina del Alto órgano consultivo se remite a ella de forma única para enmarcar su argumentación sobre la comparecencia en las comisiones de investigación de los parlamentos autonómicos de los altos cargos, las autoridades y los funcionarios del Estado (entre otros, DDCE 643/2012, 194/2013, 992/2013 y 157/2015).

Adicionalmente al argumento teleológico anterior, la exégesis sistemática de los preceptos constitucionales que regulan las Comisiones de investigación permite inferir que si la intención del constituyente hubiese sido agotar la funcionalidad de dichos instrumentos parlamentarios en la de control al Gobierno, los habría ubicado en el Título V de la Norma Fundamental, relativo a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes, y no en su actual emplazamiento dentro del Título III (de las Cortes Generales), más concretamente en su Capítulo I, que es el general sobre el Congreso y el Senado¹³. Es decir, no parece que se pueda poner en cuestión que, entre las funciones de las encuestas parlamentarias, quepa una función plenamente autónoma de información. De hecho, en la práctica de las asambleas legislativas no es insólito que la creación de una Comisión de esta naturaleza tenga como finalidad exclusiva reunir elementos de juicio sobre una determinada cuestión, con independencia de la valoración crítica que ésta merezca, bien sea para servir de base a una ulterior acción legislativa, para coadyuvar al ejercicio de la función presupuestaria del parlamento, para emprender acciones de naturaleza jurisdiccional o, simplemente, convertirse en una vía de expresión de las fuerzas políticas y los grupos parlamentarios que las representan. Cabe recordar, así mismo, que esta modalidad de comisión se caracteriza por su singularidad, debido a que, a diferencia de los medios de control ordinarios sobre el Ejecutivo, se concibieron para un uso esporádico y su implementación debe realizarse de forma colegiada.

¹³ En el mismo sentido parece operar el RCP cuando ubica su artículo 52 dentro de su Título III, dedicado a la organización del Congreso, y no en los Títulos específicamente dedicados a instrumentos de control y seguimiento de la actividad del Ejecutivo, como el IX o el XI.

Volviendo a nuestro caso de referencia, la «Comisión de investigación sobre la Operación Cataluña» del Parlamento de Cataluña, ni en la propuesta de resolución de su creación¹⁴, ni en el tenor de las intervenciones de los representantes de los grupos promotores durante la sustanciación del debate que dio lugar a su creación¹⁵, se encuentra explícita ninguna referencia a que el objeto de creación de la misma fuese la de depurar ningún tipo de responsabilidad política y sí, en cambio, la voluntad de aclarar unos hechos de indudable trascendencia política que afectaron a un amplio espectro de sujetos, sin prejuzgar las actuaciones concretas que se pudiesen derivar.

2.3. Las competencias territoriales como perímetro del alcance material de las Comisiones de investigación autonómicas

Como se recordará, el artículo 76.1 CE habilita a las cámaras que integran las Cortes Generales para nombrar, por separado o de forma conjunta, Comisiones de investigación sobre «cualquier asunto de interés público»; en similar sentido, el artículo 59.6 EAC hace referencia a que el objeto de las Comisiones de investigación en el Parlamento de Cataluña debe estar relacionado con cualquier «asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat». Por su parte, a la hora de considerar la pertinencia y la obligatoriedad de que las autoridades y funcionarios estatales atiendan los requerimientos de comparecencia en Comisión de investigación formulados por el Parlamento de Cataluña, la doctrina consultiva ha expresado que ambas sólo podrán apreciarse en el caso de que tanto el asunto sobre el que se haya constituido la Comisión como la cuestión sobre la que se requiera a comparecencia sean, concurrentemente, competencia de la Generalitat (DCE 406/2017, VI). El Consejo de Estado dispone su argumentación sobre la literalidad de dos preceptos del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) que regulan este tipo de Comisiones (actualmente art. 67.1. y 68.1a RPC, tras la aprobación del Texto refundido de 20 de febrero de 2018, BOPC núm. 25, de 27 de febrero de 2018).

Aunque, efectivamente, el artículo estatutario citado define el propósito y el ámbito funcional de las comisiones de investigación en términos más

¹⁴ Vid. BOPC, XI Legislatura, núm. 345.

¹⁵ Vid. DSPC-P, XI Legislatura, núm. 56.

amplios que los vigentes preceptos del reglamento¹⁶. La explicación más directa de la aparente antinomia entre lo previsto en el texto estatutario y el Reglamento parlamentario es que el redactado de ambos artículos reglamentarios es anterior al EAC vigente. Pero, además, es necesario tener en cuenta que, desde la perspectiva de las fuentes del derecho parlamentario, los reglamentos de las cámaras legislativas son normas primarias, en el sentido que desarrollan directamente la Constitución y el Estatuto. Desde el punto de vista de su valor normativo son, pues, asimilables a las leyes ordinarias ya otras disposiciones normativas con fuerza de ley, lo que permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad mediante el correspondiente recurso, tal y como recoge el artículo 27.2.d Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (STC 118/1988, FJ 3; y 101/2008, FJ 2). En suma, se trata de disposiciones que quedan sometidas a lo establecido en la Constitución y, en el caso de los parlamentos autonómicos, a lo previsto en los respectivos estatutos de autonomía (STC 179/1989). De todo ello, cabe deducir que un correcto entendimiento del artículo 67.1.a RPC, en que el dictamen del Consejo de Estado se fundamenta para establecer que el objeto de la comisión de investigación no vincula, en razón de su materia competencial, la comparecencia de los cargos y funcionarios estatales, exige una interpretación sistemática, en conexión con el artículo 59.6 del EAC y con el artículo 502 del CP.

Establecido lo anterior, en una ordenación lógica del análisis, es necesario referirse a continuación a la distinción entre «intereses» de la Comunidades Autónomas y sus respectivas «competencias». En primer lugar, es preciso recordar que la Constitución española no incorpora formalmente ninguna definición del concepto de «competencia» y se limita a hacer referencia al de «materia». En concreto, el artículo 148.1 CE (relativo a las competencias que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas en virtud del principio dispositivo) contiene, en puridad, una lista de materias

¹⁶ El artículo 66.1 RPC establece la capacidad de la Cámara, a solicitud de diferentes sujetos legitimados, para acordar la creación de una Comisión de investigación «sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalitat»; por su parte, el artículo 67.1.a RPC dispone que, en relación a dichas comisiones, «[l]a comparecencia únicamente puede requerirse con relación a cuestiones que son competencia de la Generalidad». Ambos redactados fueron establecidos por la reforma aprobada en la sesión del Pleno de 22 de diciembre de 2005 y se han mantenido intactos en la última refundición del texto vigente del RPC de 2015 (BOPC, X Legislatura, núm. 664).

y no de competencias propiamente dichas; y el artículo 149.1 CE (relativo a las competencias del Estado) contiene ambas cosas.

En relación al caso específicamente catalán, el vigente EAC realiza una profusa utilización del término «interés»¹⁷, entroncando con el concepto primigeniamente establecido por el artículo 137 CE, como ámbito funcional para la gestión de las autonomías (STC 76/1983), y no fue objetada por el Tribunal Constitucional en su pronunciamiento de la STC 31/2010, como desarrollamos a continuación, por lo que cabe considerarla pacífica. Pero, además, la utilización del vocablo tampoco es extraña en el ordenamiento y al derecho público del Estado, siendo temprana la admisión por parte de la

¹⁷ El término «interés» es utilizado reiteradamente en relación a un diverso conjunto de materias. Así, por ejemplo, en relación a los entes locales (vgr. los arts. 86.3 y 90 EAC hacen mención al autonomía de los municipios y veguerías para regular, gestionar y satisfacer los “intereses” de los ciudadanos y de los propios entes locales), o en lo que hace referencia a la Generalitat, los títulos IV y V EAC prevén, junto con las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas (capítulo segundo del Título IV), lo que la doctrina *iuspublicista* catalana ha denominado «competencias de participación», definidas por la defensa de intereses específicos que no son objeto de la competencia material estricta. En efecto, aparte del detalle de las materias y submaterias del título IV EAC (arts. 116 a 173), producto del reparto competencial entre la Generalitat y el Estado, se prevé la intervención de la Generalitat incluso en materias de competencia estatal cuando están en juego los intereses de la Generalitat, en sentido amplio, a través de la emisión de informes preceptivos o potestativos, los acuerdos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado o, incluso de la participación en la gestión o en los procesos de toma de decisiones del Estado. El título V sobre las relaciones de la Generalitat con el Estado, la Unión Europea y la Acción exterior de la Generalitat prevé distintas vías de participación de la Generalitat en los órganos constitucionales, generales y no centrales del Estado, para trasladar su posición a la hora de la formación de la voluntad del Estado en la esfera internacional o ante las instituciones de la Unión Europea. A modo de ejemplo, cabe señalar que el artículo 174.1 EAC determina que «[l]a Generalitat y el Estado se prestan ayuda mutua y colaboran cuando es necesario para el ejercicio eficaz de las competencias respectivas y para la defensa de los *intereses* respectivos». Por su parte, el artículo 183 EAC, que regula las funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado la define como marco general y permanente que debe permitir la participación de la Generalitat en el ejercicio de las competencias del Estado que afecten tanto las competencias como los «intereses» de Cataluña. El art. 184 EAC recoge el principio general de participación efectiva de la Generalitat en los asuntos europeos que afecten a sus competencias o «intereses», a través de instar al Estado a iniciar acciones ante el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea en torno a los sus «*intereses* legítimos» (art. 191.2 EAC); el art. 193 EAC prevé el impulso de la proyección y la promoción de los «intereses» de la Generalitat en el exterior, a través, por ejemplo, del establecimiento de Oficinas o de la suscripción de acuerdos de colaboración «para la promoción de los *intereses* de Cataluña» (arts. 194 y 195 EAC).

doctrina constitucional que la autonomía de las comunidades autónomas se encuentra íntimamente vinculada a la gestión de sus respectivos intereses y que éstos no quedan ni pueden restar ajenos al interés general Estado (STC 25/1981).

De forma destacada, la STC 31/2010 reconoció que «el Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica, no es su normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar con la generalidad del precepto, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que se enuncian en asuntos en los que claramente resultan implicadas las competencias e *intereses* de la Comunidad Autónoma» (FJ 65); que la facultad que el Estatuto reconoce a la Generalitat para suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior «se circunscribe —de acuerdo con la literalidad del precepto estatutario— siempre al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma y por la promoción de sus *intereses*»; y que el hecho de que el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento puedan «dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes [en cuanto a las posiciones del Estado ante las instituciones de la UE]» (art. 185.1 EAC) constituye una manifestación del principio de cooperación entre el Estado y la comunidad autónoma en asuntos como los europeos, en los que resultan especialmente afectadas las competencias y los *intereses* autonómicos (FJ 119) (todos los subrayados de las citas son nuestros).

Como ya hemos referido, uno de los aspectos principales escrutados por la «Comisión de investigación de la “Operación Cataluña”» es la presunta actuación irregular de determinadas autoridades y funcionarios del Estado contra políticos catalanes que defienden posiciones independentistas, cuyos indicios se derivan de la difusión pública de la grabación de una conversación mantenida entre los entonces Ministro del Interior y el Director de la Oficina Antifraude de Cataluña. Fruto de los elementos que proporcionó aquella información, la Generalitat y específicamente el Parlamento, que era quien lo había nombrado, acordó la destitución del Director de la Oficina Antifraude de Cataluña. Sin embargo, parece evidente que la relevancia pública del asunto y el interés de la Generalitat y de los representantes escogidos en la cámara legislativa no se agota en dicha actuación, sino que el Parlamento de Cataluña está legitimado para recabar información adicional sobre unas presuntas actuaciones que podían haberse concretado en la persecución, por motivos ideológicos, de

determinadas personas políticamente relevantes. Y también que, para ello, esté capacitado para intimar la colaboración, mediante la comparecencia en la Comisión parlamentaria a la que se ha encargado dicha encuesta, de aquellas autoridades y funcionarios estatales que considere necesarias, como es consubstancial al deber de colaboración y lealtad institucional que la doctrina más temprana del TC vino a considerar esencial en el modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución (entre otras, SSTC 18/1982 y 80/1985).

Por otro lado, una interpretación distinta dejaría gravemente limitado el sentido y contenido de las comisiones de investigación en sede del *Parlament*, pues se afectaría la capacidad de la cámara y sus representantes electos para indagar la presuntas actuaciones realizadas por autoridades designadas por el Parlamento o el Gobierno de la Generalitat en detrimento del derecho de libertad de pensamiento y expresión, cuya defensa no constituye una competencia de específica atribución estatutaria a la Generalitat, pero que cabe considerar institucionalmente implícita.

Pero es que, además, la interpretación restrictiva que sostiene la doctrina consultiva respecto a las facultades de requerimiento de comparecencia de servidores públicos estatales, por parte de las Comisiones de investigación promovidas por las cámaras legislativas regionales, entra en colisión con el derecho al *ius in officium* de los representantes parlamentarios *ex* artículo 23.2 CE. En efecto, los diputados disponen un conjunto de facultades que les otorga el ordenamiento jurídico para el ejercicio de su cargo, precisamente porque representan a los ciudadanos (art. 23.1 CE). Privar a los representantes del ejercicio de determinadas facultades conferidas por el ordenamiento jurídico, como la de investigar un asunto en el marco de una Comisión de investigación parlamentaria creada de acuerdo con la legislación que las regula, vulneraría el derecho de participación de los representados. En este sentido, la doctrina constitucional consolidada conviene en apreciar que «el derecho que garantiza el art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio», incluso mediante actos del poder público que lo constriñan o ignoren de forma ilegítima (STC 88/2012, FJ 2).

III. EL RÉGIMEN DE LA PRESTACIÓN DE FALSO TESTIMONIO EN LAS COMPARECENCIAS ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Como se ha puesto de relieve en el anterior epígrafe, gran parte de la problemática que presentan las Comisiones de investigación en los parlamentos autonómicos se derivan de la falta de concreción de sus poderes en determinados supuestos, especialmente en los relacionados con el estatuto jurídico de los comparecientes. En particular, en los siguientes párrafos desarrollaremos el alcance concreto de las previsiones tipificadas en el artículo 502.3 del CP para quien «convocado ante una Comisión Parlamentaria de investigación, faltase a la verdad en su testimonio».

Es oportuno destacar, en primer lugar, que se trata de un tipo penal relativamente reciente, introducido por la modificación del CP operada por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, cuyo accidentado debate parlamentario (ARCE JANÁRIZ, 1997: pp. 79-85) indujo a la doctrina a reputar el nuevo precepto de carecer de la necesaria reflexión jurídica previa. Efectivamente, es general la coincidencia en la crítica a la disposición en lo que podría suponer de fractura de los principios de mínima intervención y de ultima ratio del Derecho penal e, incluso, de equiparación entre la función jurisdiccional y la parlamentaria, pues su concepción deriva de la ampliación del delito de falso testimonio, incluido dentro del grupo de los delitos contra la Administración de Justicia. Precisamente, esta dialéctica entre procedimientos jurídico-penales e instrumentos de naturaleza estrictamente política *ex* artículo 76.1 CE es la que ha suscitado numerosos interrogantes en la doctrina (ARCE JANÁRIZ, 1997: p. 81), no siendo el menor el hecho de que la encuesta parlamentaria tiene como objetivo alumbrar la «verdad política» de su objeto de investigación, con unos efectos, también, primordialmente políticos y no jurisdiccionales (PÉREZ ROYO, 1996: p. 575). Conviene recordar que la doctrina del TC ha subrayado, en diversas ocasiones, que «las Comisiones parlamentarias cuando actúan en el ejercicio de sus facultades de investigación y estudio, emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza» (por todas, STC 46/2001, FJ 12).

En este contexto, cabe señalar que el ordenamiento jurídico catalán no contempla ninguna norma específica que indique las consecuencias

jurídicas de la conducta mencionada, con la excepción del artículo 67.2 RPC que alude, sin mayor concreción, al hecho de que «[l]a mesa de la comisión, durante los trabajos de esta, debe velar por la salvaguardia del respeto a la intimidad, el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales». No obstante, la ordenación interna del artículo 502 CP, con su explícita referencia, en su primer apartado, tanto a las comisiones de investigación de las Cortes Generales como a las autonómicas, hace inequívoca su aplicación a las encuestas parlamentarias realizadas en el marco de la cámara catalana.

Situado con más precisión, el tipo de injusto al que se refiere el artículo 502.3 CP, de forma similar al delito de incomparecencia ante comisión de investigación, pretende tutelar la facultad de estos instrumentos parlamentarios para recabar información, a través de medios personales, con el fin de poder desarrollar las funciones de control e inspección del ejecutivo. La conducta típica consiste en la infracción de una norma prescriptiva o un mandato: el de ser veraz en la declaración. En otras palabras, el delito se comete porque se silencia algo relevante con el resultado de distorsionar gravemente la realidad o porque se manifiesta algo que no concuerda con esta. La concepción objetiva de la falsedad, ampliamente dominante en la doctrina, se concreta en la exigencia de una contradicción entre lo declarado por el sujeto activo, «el convocado ante una Comisión parlamentaria de investigación», y la realidad. Se establece, así, un deber penal de veracidad que no tiene parangón con ningún otro de los establecidos ni en la Constitución ni en los Reglamentos de las Cámaras. Cabe constatar, además, la ausencia de jurisprudencia ordinaria o constitucional al respecto.

No obstante, este nuevo tipo no puede considerarse singular en el panorama del derecho comparado (ASTARLOA Y CAVERO, 1998: p. 156). De hecho, tanto la ley holandesa de 1850 sobre poderes de las Comisiones de investigación como la británica *Parliamentary Witnesses Oath Act* de 1871, contemplan la posibilidad de exigir juramento a los comparecientes con efectos penales, en su caso, análogos al falso testimonio o perjurio. Estos ejemplos de normativa específica coexisten con la equiparación de los poderes de las Comisiones de encuesta a las facultades de los jueces de instrucción y sus procedimientos, como sucede en los ordenamientos de Italia, Bélgica, Alemania o Grecia (SANTAOLALLA, 1982).

Con todo, ciertamente, el paralelismo que guarda este tipo penal, en el derecho español, con el del falso testimonio judicial (art. 458 CP) no es ajeno a ciertos inconvenientes de su aplicación. Algunos sectores doctrinales han optado por hacer una interpretación restrictiva del delito, en el sentido de exigir para apreciar la antijuridicidad algo más que mera reticencias o inexactitudes: debe tratarse de alteraciones sustanciales de la verdad, afirmaciones que incidan sobre hechos determinantes de la apertura de la investigación parlamentaria, además de la vinculación del afectación con ellos, ya sea porque son inexistentes o porque fueron protagonizados por otra persona. Por otro lado, hay amplia coincidencia en exigir que se trate de un delito doloso, en el que el sujeto debe ser plenamente consciente de la falsedad de su declaración (delito de expresión). De esta forma, si el compareciente estima que lo que está manifestando se corresponde con la verdad material, cuando no es así, no habrá falso testimonio por ausencia de dolo. Se produciría en este caso un error de tipo, por errónea percepción de la realidad.

Así las cosas, la mayoría de la doctrina opta por apreciar una causa de justificación muy cualificada cuando el sujeto miente para no autoinculparse (TORRES BONET, 1998: p. 10), en base al derecho constitucional a no declarar contra uno mismo (art. 24 CE). No obstante, si se considera que en paralelo a la obligación de comparecer se encuentra implícita la obligación de declarar (MASSÓ GARROTE, 2001; TORRES MURO, 1998: p. 158), entraría en juego la necesidad de ponderar en cada caso, y fuera de los expresamente autorizados por la ley, cuál es el interés preponderante y el daño menor: si el de informar a la Cámara para que ésta desarrolle su función de control al ejecutivo o el de la intimidad personal o honor del sujeto. Es relevante señalar aquí que, en lo que respecta a la forma de aparición del delito, nos encontramos ante un tipo de mera actividad, que se consuma con la declaración falsa del compareciente, sin necesidad de ulteriores consecuencias (influencia en el dictamen final, en las conclusiones de la comisión, etc.). No hay que esperar, por tanto, que la comisión de investigación termine su tarea o se disuelva para estimar consumado el delito.

Una vez hechas estas constataciones, y a la vista también de las consideraciones jurídicas hechas anteriormente, debemos señalar que cuando se habla de un delito de falso testimonio en comisión de investigación del artículo 502.3 CP nos estamos refiriendo necesariamente a una figura concebida para quien no dice la verdad en su condición de compareciente

en una comisión de investigación parlamentaria. En otras palabras, el presupuesto para la comisión de delito se contrae a la manifestación de algo que no concuerda expresamente con la realidad, aparte de que se exija un dolo específico a apreciar en su caso por la autoridad judicial. Estas consideraciones interpretativas, por supuesto, no excluyen la virtualidad de una eventual revisión de los concretos y algo accidentales términos en los que se ha tipificado el delito de falso testimonio ante las Comisiones de investigación (ASTARLOA Y CAVERO, 1998: p. 168).

IV. EL ROL DE LA MAYORÍA Y DE LAS MINORÍAS EN LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN: EL CASO ESPECÍFICO DE LA CREACIÓN PRECEPTIVA DE COMISIONES DE INVESTIGACIÓN A INSTANCIA DE LAS MINORÍAS.

Como se sabe, las previsiones de la CE relativas a las Comisiones de investigación, a diferencia de otros ordenamientos, como por ejemplo el alemán¹⁸, el portugués¹⁹ o el griego²⁰, no incorporan el reconocimiento de los derechos de las minorías parlamentarias para impulsar la creación y funcionamiento de dichos instrumentos parlamentarios. No obstante, los reglamentos de las cámaras de las Cortes [art. 52.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y 59.1 del Reglamento del Senado (RS)] adoptaron fórmulas que legitiman a fracciones minoritarias de los representantes de la cámara y a otros sujetos para instar la creación, mediante decisión del Pleno, de estas Comisiones no permanentes²¹. Admitiendo dicha

¹⁸ El art. 44 de la Ley fundamental de Bonn declara la obligatoriedad de crear comisiones de investigación si lo solicita una cuarta parte de los miembros del *Bundestag*, inspirándose en la Constitución de Weimar que lo permitía contando con una quinta parte de los representantes del *Reichstag*.

¹⁹ El artículo 181, apartados 4 y 5, de la Constitución de la República Portuguesa, tras la reforma de 1982, dispone la constitución obligatoria de la comisión siempre que sea solicitada por una quinta parte de sus miembros, con el límite de una por diputado y por periodo de sesiones legislativas.

²⁰ El artículo 68 de la Constitución griega exige mayoría de dos quintos con carácter general, aunque reserva a la mayoría absoluta la constitución de Comisiones de investigación sobre cuestiones relativas a política exterior o a la defensa nacional.

²¹ En el ámbito doctrinal, no ha sido completamente pacífica la relación de sujetos legitimados para instar la creación de estas comisiones que contienen los reglamentos de las cámaras de las Cortes. En particular, la presencia del Gobierno entre ellos ha sido considerada especialmente discutible dadas las vías alternativas de que dispone, por su propia naturaleza o por su inherente posibilidad de concitar una mayoría parlamentaria en nuestro sistema, para inducir la creación de las mismas (GARCIA MAHAMUD, 2002: pp. 35-36).

facultad de iniciativa, ambas reglamentaciones parlamentarias han adoptado una opción intermedia entre los modelos que condicionan la creación de las Comisiones de investigación a la disposición de una mayoría absoluta, en términos similares a lo que establece el ordenamiento italiano, y los modelos que adoptan dicha creación como un derecho de la minoría, como el alemán.

En la mayor parte del ámbito autonómico ha prosperado el modelo reglamentario del RCD, esto es, someter necesariamente la creación de una comisión de investigación a la aprobación por mayoría del Pleno (o la Mesa, como prevé el art. 75 del Reglamento de la Asamblea de Madrid), admitiendo la iniciativa de distintos sujetos legitimados para ello²². En estas condiciones, el vehículo parlamentario apropiado para ello es la moción o resolución (SANTAOLALLA, 1982: pp. 175, 193-4 y 198; RECODER DE CASSO, 1985: p. 1173).

No obstante, en algunas Comunidades Autónomas han optado por procedimientos algo más singulares. Este es el caso, por ejemplo, de las asambleas legislativas andaluza, asturiana, castellano-leonesa y riojana, en cuyos reglamentos se prevé la automaticidad en la creación de las Comisiones de investigación, sin ulterior intervención del Pleno en el supuesto de que transcurrido un determinado plazo, que oscila entre los siete y los quince días, ningún Grupo parlamentario manifieste su oposición, en cuyo caso corresponde al Pleno pronunciarse²³.

Pero, sin duda, en el ámbito español la norma que más ha avanzado en el reconocimiento de capacidad de iniciativa a las minorías en relación a las Comisiones de investigación es el Reglamento del *Parlament* de Cataluña

²² En este sentido se pronuncian el art. 84 del Reglamento de las Cortes de Aragón; el art. 55.1 del Reglamento del Parlament de les Illes Balears; el art. 53.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias; el art. 54.1 del Reglamento de Cantabria; el art. 62.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; el art. 106.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; el art. 52.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia; el art. 72.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; el art. 62.1 del Reglamento del Parlamento Foral de Navarra; el art. 62.1 del Reglamento del Parlamento Vasco, y el art. 53.1 del Reglamento de les Corts Valencianes.

²³ *Vid.* art. 52.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 74 del Reglamento de la Junta General de Asturias; art. 50 del Reglamento de las Cortes de Castilla-León; y art. 48.3 del Reglamento del Parlamento de La Rioja.

(RPC). Efectivamente, su artículo 66²⁴ detalla dos formas distintas de creación de las comisiones de investigación: por acuerdo del Pleno, a propuesta de dos grupos parlamentarios, de la quinta parte de los miembros del Parlamento, de la Mesa del Parlamento, una vez oída la Junta de Portavoces, o del Gobierno; o bien, y ello es relevante, si es solicitada por una tercera parte de los diputados o por tres grupos parlamentarios, con carácter vinculante, con el límite de que los proponentes sólo pueden presentar una propuesta al año.

Ni qué decir tiene que la fórmula catalana se aleja de la tendencia característica del parlamentarismo racionalizado del constitucionalismo de la segunda mitad del siglo XX, concebido para asegurar la estabilidad de los ejecutivos. Sin embargo, la renuncia a exigir la mayoría parlamentaria para la creación de una Comisión de investigación, convierte dicho mecanismo en un instrumento *pro minoría*, actuable por la oposición, que así no ve reducido a la inoperancia su derecho a acceder a determinados datos e informaciones políticas, y de paso evita, por inconveniente, trasladar a otras esferas unas tareas que competen a las Cámaras, por ejemplo, sobredimensionando el papel de los medios de comunicación en la tarea de investigar y/o controlar a los poderes públicos. En efecto, en un sistema como el vigente en las Cortes Generales, con la estrecha relación entre formación de gobierno y disponibilidad de una mayoría parlamentaria, la exigencia de aprobación en el Pleno de las cámaras para la creación de Comisiones de investigación condiciona la probabilidad de éxito de las iniciativas de las minorías en este sentido a la aceptación por parte del gobierno o, en caso contrario, al grado de precariedad de la mayoría que da soporte al gobierno, convirtiendo estas herramientas parlamentarias de control en un «*strumento di governo de la maggioranza*» (PACE, 1979: p. 316), de acuerdo con una clásica expresión de la doctrina italiana.

Con todo, y como ejemplifica el segundo de los casos mencionados en la introducción²⁵, la capacidad de iniciativa vinculante de las minorías

²⁴ Incorporado en el Reglamento aprobado por el Pleno del Parlamento en la sesión del 22 de diciembre de 2005, y que se mantuvo en los mismos términos en el texto refundido aprobado por la Mesa de dicha Cámara de 28 de julio de 2015, tras las sucesivas reformas experimentadas por esta norma, a la espera del texto refundido de 27 de febrero de 2018.

²⁵ La «Comisión de investigación sobre las actuaciones del Gobierno para preparar la secesión de Cataluña del resto de España», más conocida como «Comisión del caso Vidal», se creó en el Parlamento de Cataluña en la XI legislatura (Resolución de Mesa núm.

para la creación de las Comisiones de investigación no debe entenderse como un derecho que se agota en si mismo, sino como un instrumento para hacer efectivo su derecho de información y de participación política, la utilización del cual debería ampararse frente a determinadas maniobras de las mayorías que puedan comportar la afectación del *ius in officium* de los diputados de la minoría. En el caso citado, paradójicamente la aplicación de la excepcionalidad prevista al artículo 66.3 RPC indujo el incumplimiento de todo el resto de normas relativas a las comisiones de investigación una vez creadas (arts. 66.4 a.7 RPC), esto es: necesidad de aprobación de un plan de trabajo, celebración de comparecencias, conclusiones y dictamen final que debe ser debatido y aprobado por el Pleno. Todo ello con la finalidad última de neutralizar el pleno desarrollo del derecho de la minoría y el decaimiento de la Comisión de investigación al finalizar la legislatura (art. 202 RPC).

Sin embargo, aunque el proceder de la mayoría en el caso expuesto pone de manifiesto su intención de bloquear, de forma algo torticera, un derecho que el reglamento de la cámara pone a disposición de las minorías, lo cierto es que el comportamiento de los miembros de la mayoría, criticable pero legítimo, se fundamenta en el principio de la regla de la mayoría, nuclear para la democracia parlamentaria. En este sentido, la estrategia de hacer inviable los trabajos de la Comisión no es sino la escenificación de la disconformidad de la mayoría con el propósito de la minoría de creación de la Comisión, algo que la doctrina del TC, en relación a un caso análogo, considera consustancial a la vida parlamentaria, dado que «los Parlamentos son, ante todo, escenarios privilegiados del debate público, también articulado legítimamente por medio de la desavenencia y de la política de gestos, incluida la negativa misma a

496/XI, de 28 de febrero), mediante proposición vinculante (art. 66.3 RPC) de tres grupos parlamentarios minoritarios (Socialista, Ciudadanos y Popular), a raíz de las declaraciones del entonces senador Santiago Vidal sobre presuntas actuaciones irregulares del Gobierno en la preparación de la independencia de Cataluña, las cuales suscitaron una intensa polémica en los medios y en la opinión pública. Los grupos mayoritarios (*Junts pel Sí* y CUP) votaron en contra de la aprobación del plan de trabajo propuesto por los grupos minoritarios y renunciaron a presentar, en su lugar, uno propio. En consecuencia, la Comisión quedó desnaturalizada desde su segunda sesión —la primera sirvió para constituirse formalmente y escoger presidente— y se instaló en el limbo jurídico, en una situación nunca vivida al Parlamento: no estaba formalmente disuelta, pero era inoperante, sin poder celebrar comparecencias ni elaborar un dictamen final. Circunstancias que provocaron su agonía, con la renuncia de su presidente y el abandono de uno de los grupos proponentes (el socialista), hasta su extinción por conclusión de la legislatura.

debatir» (STC 226/2004, FJ 6). Buena parte de la doctrina, aún aceptando que existe un amplio margen de mejora, en los reglamentos de las cámaras de las Cortes, en lo que respecta a los instrumentos de control parlamentario sobre el Gobierno a disposición de las minorías, considera a la vez que «lo que resultaría completamente inaceptable es que la mayoría tuviese que estar sometida a los dictados de la minoría no representativa del sector mayoritario de la sociedad» (GARCIA MAHAMUD, 2002: p. 31).

En el caso de la capacidad de iniciativa vinculante que el artículo 66.3 RPC confiere a las minorías, no puede imputarse quebranto de la regla de la mayoría, dado que además de tratarse de una cláusula suficientemente acogida en el derecho comparado, el mismo Reglamento prescribe momentos procedimentales clave en el devenir de todas las Comisiones de investigación, distintos de su creación, en las que resulta de estricta aplicación la decisión mayoritaria, incluido, claro está, el debate de las conclusiones de la Comisión en el Pleno (art. 66.6 RPC).

En el ejemplo concreto que nos ocupa, no obstante, es dudoso que la parálisis funcional que impuso la mayoría parlamentaria sobre la Comisión de investigación fuese el resultado de un mecanismo deliberadamente establecido por el legislador autonómico en el Reglamento para que operase la regla de la mayoría, sino de una inadecuada articulación de la voluntad legislativa de propiciar el ejercicio del control del Gobierno por parte de las minorías, hábilmente detectada y aprovechada por los grupos parlamentarios que sustentaban el ejecutivo en aquel momento. No obstante, es discutible imputar a la argucia reglamentaria utilizada en este caso una lesión del derecho de participación política de los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones *ex* artículo 23.2 de la Constitución. Conviene recordar que éste es un derecho de configuración legal, cuya fijación y ordenación se encomienda a los reglamentos parlamentarios. La doctrina constitucional consolidada, en este sentido, advierte que no todo acto que infringe la legalidad del *ius in officium* lesiona el derecho fundamental, ya que sólo tienen relieve constitucional a estos efectos los derechos o facultades que pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son el ejercicio de la función legislativa o de control al gobierno. Pero, además, el TC señala que el artículo 23.2 CE sólo se vulnera si son los mismos órganos de las cámaras, por ejemplo la Mesa, los que impiden o coartan la práctica o adoptan decisiones contrarias a la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes, con vistas a la constitución

de grupos parlamentarios, a la presentación de iniciativas o de enmiendas, o la formulación de preguntas, por ejemplo (por todas, SSTC 64/2002 y 208/2003).

La reflexión jurídica que suscita el caso expuesto apunta a la necesidad de que, para garantizar su efectividad, el derecho de las minorías en lo que respecta a la iniciativa de propuesta de creación de las Comisiones de investigación parlamentaria debería proyectarse más allá de los elementos seminales de la constitución de la Comisión, esto es, la legitimación exigida para su creación y el órgano encargado de realizarla. En suma, como ha interpretado la doctrina, «el problema no se cifra tanto en la capacidad inmediata de que a la minoría parlamentaria se le conceda el derecho a crear este tipo de Comisiones si, una vez creadas, durante el *iter* investigador, la minoría no puede ejercitar un efectivo control parlamentario» (GARCÍA MAHAMUD, 2002: p. 33). En la articulación concreta que este derecho presenta en el RPC parece que la capacidad de iniciativa vinculante de las minorías debería extenderse, en primera instancia, a la aprobación del plan de trabajo que tenga que ejecutarse o, subsidiariamente, a la delimitación de los trabajos principales, posiblemente incluyendo un máximo de comparecencias, en suma, a la fijación de los parámetros fundamentales del objeto de la investigación parlamentaria²⁶.

GARCÍA MAHAMUD (2002: pp. 43-44) propone adicionalmente que, para mejorar la eficacia del control ejercido por las Comisiones de investigación parlamentarias, las solicitudes y los acuerdos de creación de éstas deberían estipular una duración concreta de sus trabajos, adoptando las salvaguardas convenientes para la necesaria flexibilidad de dicho plazo. Esta propuesta se apoya en la constatación empírica del elevado número de Comisiones de este tipo que decaen por finalización de la legislatura sin haber conseguido, después de un periodo razonable, formular o aprobar conclusión alguna. Aunque, en parte, esto puede interpretarse como una consecuencia de que la funcionalidad de este tipo de instrumentos parlamentarios «se concreta en el mero hecho de que la encuesta se desarrolle, es decir, que la propia Comisión exista desplegando su rol de “palanca crítica de la oposición”» (ARÉVALO GUTIÉRREZ, 1995: p. 124), desarrollando un discurso que tiene un destinatario extramuros de la cámara: el cuerpo electoral. Pero

²⁶ En el texto refundido del RPC (febrero de 2018) ya aparece [art. 67.1] que la creación de la comisión investigación “ha de delimitar el objetivo y alcance, y también los contenidos básicos del plan de trabajo”.

lo cierto es que la ausencia de unas conclusiones políticas resultantes del escrutinio impide el perfeccionamiento del cometido constitucionalmente asignado a las Comisiones de encuesta *ex* artículo 76.1 CE.

V. CONCLUSIONES

El artículo 502 del CP modificado por la Ley Orgánica 10/1995 introdujo como delito de desobediencia la inasistencia voluntaria a la convocatoria de las comisiones de investigación de los parlamentos autonómicos. Es indudable que la ratio de este artículo es dotar a las comisiones de investigación parlamentarias, tanto en el ámbito de las Cortes Generales como en el ámbito de los parlamentos autonómicos, potestades que puedan obligar a comparecer las personas a quienes convoquen. No obstante, a falta de un pronunciamiento específico del Tribunal Constitucional, la Administración estatal se ha amparado reiteradamente en la doctrina consultiva del Consejo de Estado que sostiene, por un lado, que el control parlamentario de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas debe circunscribirse a la actuación de los órganos y autoridades de la propia Comunidad, sin que pueda alcanzar a órganos y autoridades ajenos a su ámbito de competencia como son los de la Administración del Estado. Y, por otro lado, la misma doctrina niega que la constitución de dichas Comisiones pueda vincularse a la existencia de un genérico interés público, habitual presupuesto habilitante para la creación de esta modalidad de Comisión de encuesta, sino sólo cuando el objeto de interés esté conectado con el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, en relación al ámbito catalán, la interpretación sistemática del artículo 502 del CP de dicho precepto, junto a las disposiciones concordantes del Estatuto de autonomía (art. 59.5 y 6) y del Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 68 y actual 69), no deja lugar a dudas respecto a la obligatoriedad de comparecer ante una Comisión de investigación del Parlamento de Cataluña, sin que quepa establecer exclusiones para los altos cargos estatales ni los funcionarios del Estado, si bien en relación a ellos las facultades de las encuestas parlamentarias quedan restringidas a la función informativa que, junto a la de control del ejecutivo, les es propia. En este sentido, la doctrina que el Consejo del Consejo de Estado sobre la comparecencia de servidores públicos estatales en las Comisiones de investigación

de las cámaras autonómicas, expresada en los diversos dictámenes citados en el texto, puede considerarse inadecuadamente restrictiva.

El estado de derecho conlleva la subordinación de todos los poderes públicos y de los ciudadanos al derecho. Si se pudieran desatender libremente las convocatorias de las Comisiones de investigación parlamentaria, se estaría vulnerando el ordenamiento jurídico y se dejaría vacío de contenido el clásico *power to send for papers and persons* inherente a este tipo de instrumentos parlamentarios, en patente contradicción con las facultades que el ordenamiento jurídico confiere a los diputados y diputadas, y en particular, del derecho fundamental de representación política *ex* artículo 23.2 CE, que, eventualmente, sería exigible directamente ante el mismo Tribunal Constitucional.

Cuestión distinta, es la relativa a la problemática derivada del falso testimonio ante las Comisiones de investigación, igualmente tipificado en el Código Penal (Art. 502.3), pero cuya dificultad deriva de yuxtaponer elementos de naturaleza estrictamente jurídico-procesal, que además están amparados por derechos constitucionales, con herramientas de naturaleza estrictamente política, como son las encuestas parlamentarias, deslinde que la CE estableció de manera nítida (Art. 76). Aquí convendría revisar la tipificación concreta del delito en el Código Penal para abocarla a una manifiesta y dolosa expresión de hechos, relevantes para el objeto de la Comisión, que falten a la realidad.

Finalmente, es necesario revisar en todos los niveles los mecanismos que, sin colisionar en lo fundamental con la regla de la mayoría, empoderen las minorías parlamentarias para sustraerse a las maniobras de bloqueo en la creación y efectiva puesta en marcha de las Comisiones de investigación. Sólo así será posible naturalizar de forma correcta un instituto parlamentario cuyas funciones, esencialmente, se articulan sobre derechos de las minorías y permiten el *ius in officium* de sus diputados. En el trabajo se formulan algunas propuestas concretas a partir de la experiencia del Parlamento de Cataluña.

Los aspectos aquí tratados no agotan, por supuesto, los espacios de mejora del régimen de funcionamiento de las Comisiones de investigación que ofrecen las actuales normativas, tanto en el caso de las Cortes como de las asambleas regionales, pero creemos que podrían proporcionar signifi-

cativos avances en el ejercicio de la funcionalidad que estos instrumentos tienen constitucionalmente asignada.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCE JANÁRIZ, ALBERTO (1997): «Las comisiones de investigación en las Asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo código penal», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Valencia: Corts Valencianes, núm. 3, p. 63-94.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO (1987): «Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español», *Revista de las Cortes Generales*, Madrid: Cortes Generales, núm. 11, 2º cuatrimestre, p. 159-192.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO (1995): «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho constitucional*, Madrid: CEPC, núm. 43, enero-abril, p. 113-205.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, IGNACIO; CAVERO GÓMEZ, MANUEL (1998): «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación», *Teoría y realidad constitucional*, Madrid: UNED, núm. 1, 1er. Semestre, p. 123-181.
- AUZMENDI DEL SOLAR, MONTSERRAT (2010): «El control parlamentario a través de las comisiones de investigación», en: *Treinta años de Constitución*, Valencia: Tirant lo Blanch, p. 953-971.
- AZAUSTRE RUIZ, PABLO (2013): «El control por parte de las comisiones parlamentarias de investigación», en: *La gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades. Los derechos de los ciudadanos, las garantías y las vías de actuación para su efectividad*, Pamplona: Cizur Menor -Aranzadi, 2013. p. 203-232
- CIRIELO SOLETO, FRANCISCO JAVIER (2002): «La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación: análisis del art. 502 del Código penal», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Valencia: Corts Valencianes, núm. 13, p. 15-41.
- Embid Irujo, Antonio (1987): *Los Parlamentos territoriales*, Madrid: Tecnos
- GARCÍA MAHAMUD, ROSARIO (1996): *Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*, Madrid: McGraw-Hill.
- GARCÍA MAHAMUD, ROSARIO (2002): «¿El reconocimiento del derecho de la minoría a crear Comisiones de investigación resultaría suficiente para un ejercicio eficaz del control parlamentario?», *Cuadernos de Derecho Público*, Madrid: INAP, núm. 17, septiembre-diciembre, p. 27-48.

- GUDE FERNÁNDEZ, ANA (2000): *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- MASSÓ GARROTE, MARCOS FRANCISCO (2001): *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el derecho constitucional español*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- PACE, ALESSANDRO (1979): «Art. 82», en BRANCA, GIUSEPPE (dir.): *Comentario della Costituzione*, Bologna: Soc. Ed. del Foro Italiano, 1979.
- PÉREZ ROYO, JAVIER (1996): *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons.
- RECORDER DE CASSO, EMILIO (1985): «Artículo 76», en GARRIDO FALLA, FERNANDO (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO (1982): «Comisiones de investigación», en: *El Parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpe-laciones y comisiones de investigación*. Madrid: Edersa, pp. 151-263.
- TORRES BONET, MARÍA (1998): *Las comisiones de investigación: instru-mentos de control parlamentario del gobierno*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- TORRES MURO, IGNACIO (1998): *Las comisiones parlamentarias de investiga-ción*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VÍRGALA FORURIA, EDUARDO (1993): «Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas», *Cuadernos de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, núm. 3, p. 73-95.

EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ

Letrada de las Cortes Generales

Catedrática de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 *1. CARACTERES DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA 2. LÍMITES TEMPORALES A LA INICIATIVA DE REFORMA* II EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA. LÍMITES MATERIALES III TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA *1. Decisión sobre el procedimiento. Control 1.1 Admisión a trámite 1.2 Decisión sobre el procedimiento 1.3 Efectos del acuerdo de admisión a trámite 2. Toma en consideración de las proposiciones de reforma 3. Fases del procedimiento ordinario de reforma 4. Tramitación en el Congreso de los Diputados 4.1 Procedimiento aplicable: legislativo común 4.2 Presentación de enmiendas 4.3 Debate de totalidad en el Pleno 4.4 Deliberación en Comisión 4.5 Debate y votación en el Pleno. Mayoría requerida 4.6 Especialidades procedimentales aplicables: urgencia y lectura única 5. Tramitación en el Senado 6. Solución de discrepancias entre las Cámaras. Procedimiento de conciliación 6.1 Comisión de conciliación 6.2 El texto de la Comisión Mixta. Votación 6.3 Decisión final del Congreso de los Diputados* IV El referéndum facultativo V Promulgación de la reforma VI Retirada y caducidad de la iniciativa de reforma *1. Retirada 2. Caducidad* VII REFORMAS CONSTITUCIONALES APROBADAS *1. Reforma del artículo 13.2 2. Reforma del artículo 135*

I. INTRODUCCIÓN. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

De los dos procedimientos de reforma previstos en el Título X de la Constitución española de 1978, en cuarenta años sólo se ha hecho uso del llamado ordinario, regulado en el artículo 167. He dedicado una monografía al estudio del procedimiento agravado¹, que presenta mayor complejidad y plantea más problemas de ejecución. Pero no deja de tener importancia la reflexión sobre el mecanismo articulado en el artículo 167 CE, sobre todo a la luz de las reformas aprobadas por esta vía en 1992 y 2011.

Tomamos como reflexión inicial la importancia del procedimiento de reforma constitucional, subrayada por la distinción de Schmitt entre reformas constitucionales e inconstitucionales de la Constitución, verificadas con o sin observancia del procedimiento constitucionalmente prescrito para tales reformas, de forma que sólo las primeras son reformas o revisiones constitucionales en sentido propio². Y debe asimismo tenerse en cuenta que, como pone de relieve López Guerra, las fórmulas empleadas por la Constitución de 1978 en su Título X no son caprichosas ni fruto de una ocurrencia del constituyente, sino que la exigencia de unos procedimientos especiales para la reforma del texto constitucional responde a experiencias derivadas tanto de nuestra historia como de la historia constitucional comparada³.

1. Caracteres del procedimiento de reforma

Podemos apuntar algunos caracteres que presentan el o los procedimientos establecidos en el Título X de la Constitución para su reforma, artículos 167 y 168.

En primer lugar, el constituyente optó por un sistema de *reformas expresas e insertas* en el articulado de la Constitución, aunque sea mediante adición. La doctrina entiende que, aunque no se prohíban expresamente las reformas tácitas, ello se deduce de la normativa constitucional que establece

¹ P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

² C. Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, pág. 115.

³ L. López Guerra, “La reforma constitucional. Elementos formales y materiales”, en *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, pág. 517.

unos determinados procedimientos. En todo caso, se aplicarían las reglas generales sobre la abrogación de las normas por otras posteriores, aunque la reforma no fuera expresa.

La regulación contenida en el Título X se caracteriza por establecer una *pluralidad en los titulares* de la iniciativa y en los procedimientos de reforma constitucional. La primera se materializa en el artículo 166 mediante una remisión a la iniciativa legislativa (87.1 y 2 CE) que a la vez supone una exclusión, la de la iniciativa popular (regulada en el 87.3 CE)⁴. La segunda resulta del establecimiento de *dos procedimientos* distintos –frente al único que suele aparecer en otros ordenamientos– en función de la materia a que afecte la reforma. La diferenciación entre los procedimientos supone acceder al ordinario por exclusión del agravado, en la medida que es el ámbito de éste el definido mediante la enumeración de las materias a las que ha de aplicarse. El ordinario regulado en el artículo 167 aparece, pues, como procedimiento subsidiario o residual, por más que sea considerado como el núcleo esencial del Título X⁵.

De los dos sistemas posibles que ofrece la experiencia histórica y comparada para dotar de rigidez a una Constitución, atribuir su reforma a órganos especiales distintos del legislativo ordinario (Asamblea constituyente o Convención creada al efecto, Asamblea formada por las dos Cámaras del Parlamento, apelación al poder constituyente mediante referéndum, intervención de los Estados miembros de un Estado federal), o bien al propio órgano legislativo ordinario, pero por *procedimientos especiales* diferentes del previsto para la elaboración de las leyes (aprobación por mayorías cua-

⁴ Sobre la iniciativa de reforma constitucional, atribuida al Gobierno, a las Cámaras de acuerdo con lo que determinan sus Reglamentos (que atribuyen la presentación de propuestas de reforma a dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados -146 RC- o a 50 senadores que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario -152 RS- sin perjuicio de la necesidad de su toma en consideración) y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, véase P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, cit., págs. 27 y ss.

⁵ J. Pérez Royo (“Artículo 167: La reforma parcial de la Constitución”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Oscar Alzaga Villamil, tomo XII, Edersa, Madrid, 1999, págs. 460-461), quien califica a este artículo de “núcleo esencial” del Título X, con el que hubiera bastado sin que se resintiera el edificio constitucional de la reforma. Esta afirmación coincide con la propuesta de supresión del artículo 168 CE formulada por J. Tajadura Tejada (“La reforma de la reforma”, *El Mundo*, 9 diciembre 2017), que debería tramitarse por el procedimiento agravado de reforma.

lificadas, doble aprobación en la misma o sucesivas legislaturas, adición de referéndum a la tramitación parlamentaria), el constituyente ha optado por el segundo, con exigencia de mayorías cualificadas y referéndum facultativo en el artículo 167 (además de establecer un sistema de resolución de conflictos entre las dos Cámaras diferente del que se produce en el procedimiento legislativo) y una combinación de casi todos los obstáculos posibles en el 168 (mayorías aún más cualificadas, aprobación en dos legislaturas, incluso doble en una de ella, referéndum obligatorio).

Los procedimientos establecidos otorgan a la Constitución de 1978 el carácter de *rígida*, sin que se considere en general por la doctrina especialmente dificultativo el procedimiento ordinario de reforma sentado por el artículo 167, pese a la posibilidad de que llegue a unirse la exigencia de mayorías cualificadas en el Parlamento con la celebración de un referéndum. Por el contrario, la suma de trámites que ha de superar una reforma prevista en el artículo 168, los cuales suelen encontrarse por separado en Derecho comparado, ha hecho que en ocasiones se haya calificado a la Constitución de pétrea, al menos en lo que a este procedimiento se refiere.

Esta rigidez extraordinaria ha de conectarse con el hecho de que la Constitución no contenga *cláusulas de intangibilidad*, a diferencia de otras Constituciones de nuestro entorno (Alemania, Francia, Italia, Portugal), de tal manera que las materias afectadas por el procedimiento agravado de reforma han sido calificadas de cláusulas de intangibilidad encubiertas o vergonzantes, en la medida en que el establecimiento de dicho procedimiento pretendía proteger aquellas hasta impedir su modificación en la práctica.

Desde el punto de vista político, la experiencia ha demostrado la existencia de un cierto temor o *prevención* hacia la reforma constitucional, cuyas causas no es el caso pormenorizar aquí, pero que pueden resumirse en la conciencia de la dificultad con la que se alcanzó el consenso en el periodo constituyente y en el deseo de no reabrir el debate. Sirve de prueba de este estado de opinión la primera reforma de las dos aprobadas, en 1992, al objeto de acomodar el artículo 13.2 a las exigencias del Tratado de Maastricht, considerada como un ajuste técnico más que como una reforma, que fue llevada a cabo apresuradamente, con eliminación de trámites (ausencia de enmiendas, procedimiento de lectura única en el Congreso), sin recurrir al referéndum posible y solventando la reforma mediante la adición de dos pa-

labras al texto constitucional; también la segunda reforma, pese a la extensión y complejidad del artículo 135 reformado, se tramitó en las Cámaras en trece días, asimismo por el procedimiento de lectura única en el Congreso y sin referéndum, esta vez solicitado, pero por un número insuficiente de firmas.

2. *Límites temporales a la iniciativa de reforma*

La iniciativa de reforma constitucional, que —como veremos— no tiene asignados límites materiales, está sujeta a un límite temporal establecido por el artículo 169, último de la Constitución.

Excluidas las cláusulas de intangibilidad, acoge la Constitución aquí el otro tipo de límites habitualmente fijados al poder constituyente constituido, el temporal, pero no en el mismo sentido que la Constitución de 1812⁶, la cual señalaba un plazo de ocho años “después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes” para que pudiera proponerse una reforma. La disposición transitoria segunda del Anteproyecto de Constitución de 1978 establecía la prohibición de reformar la Constitución durante sus primeros cinco años de vigencia por el mecanismo normal, sustituyéndolo por otro agravado y definitivo que desapareció en la Comisión Constitucional del Congreso⁷.

En Derecho comparado, cláusulas parecidas a la española vigente se hallan en la Constitución francesa de 1958, que prohíbe la iniciación o tramitación de ningún procedimiento de enmienda mientras esté menoscabada la integridad territorial; la belga de 1994, según la cual ninguna revisión de la Constitución podrá ser iniciada ni proseguida en tiempo de guerra o cuando las Cámaras se vieran impedidas de reunirse libremente en el territorio federal⁸; y la portuguesa de 1976, que prohíbe que sea practicado

⁶ Constitución que se debatió y aprobó durante la guerra de la independencia.

⁷ P. De Vega había abogado por la supresión de esta disposición, porque el Título X poseía las suficientes dosis de rigidez como para hacerla inexplicable lógicamente y peligrosa jurídicamente (“La reforma constitucional”, en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pág. 221). También M. Contreras entendía que esta disposición resultaba innecesaria, dada la rigidez del procedimiento de reforma previsto (“La reforma de la Constitución”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, ed. Manuel Ramírez, Pórtico, Zaragoza, 1979).

⁸ Con una redacción (salvo “federal” que sustituye a “nacional”) que se había incorporado ya a la Constitución de 1831 en una reforma de 1971.

ningún acto de revisión constitucional durante la vigencia del estado de sitio o estado de emergencia⁹. La justificación de las reformas similares a la nuestra se ha situado en el deseo de evitar presiones o restricciones a la libertad de deliberación de las Asambleas¹⁰.

En el caso español, la incidencia más relevante en la redacción del artículo 169 se produjo en el debate por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Frente al tenor inicial en el Anteproyecto (“No procede la reforma constitucional ni trámite alguno de los indicados en tiempo de guerra o de declaración de alguno de los estados de excepción”), la aceptación de una enmienda *in voce* del Grupo PCE-PSUC restringe la limitación al inicio de la reforma, no a la tramitación de la ya iniciada¹¹. Como expuso el diputado Solé Tura en la defensa de la enmienda¹², aceptada con la oposición de Alianza Popular, la supresión de la referencia a la tramitación pretendía evitar que uno de los estados señalados fuera declarado para impedir una reforma en marcha.

La redacción definitiva ha sido en general objeto de crítica, llegando a ser calificado el precepto como “uno de los artículos más desafortunados

⁹ Las Constituciones de Bélgica y Luxemburgo prohíben la reforma de determinados puntos de la Constitución durante una regencia. O. Alzaga afirma que la no inclusión de una cláusula similar en nuestra Constitución deriva de que la Corona, a diferencia de las monarquías constitucionales del siglo XIX, está al margen del proceso de reforma constitucional y, congruentemente, es indiferente en la práctica que la Jefatura del Estado esté desempeñada por el Rey o por la Regencia (*La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Del Foro, Madrid, 1978, pág. 973).

¹⁰ R. Senelle, *La Constitution belge commentée*, Guyot, Bruselas, 1974, pág. 442; J. J. Gomes Canotilho y Vital Moreira, *Constituição da Republica Portuguesa anotada*, Coimbra, 1980, pág. 520.

¹¹ F. Santaolalla López (“Artículo 169”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. Garrido Falla, 3ª ed., Madrid, 2001, pág. 2751) entiende que la finalidad de la norma es, a pesar de su defectuosa redacción, incompatibilizar la reforma constitucional con el tiempo de guerra o los estados de sitio, de excepción y de alarma, de tal forma que no sólo el inicio, sino también cualquiera de las fases de la reforma debe quedar excluida desde el momento que se produce una de dichas situaciones. Es evidente que tanto el tenor literal del precepto como su proceso de elaboración impiden admitir esta interpretación. Otra cosa es que no sea oportuno desarrollar la tramitación de una reforma constitucional en momentos políticamente delicados y que no deban las Cámaras, en consecuencia, continuar la tramitación de una reforma iniciada.

¹² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 93, de 20 de junio de 1978, pág. 3477.

de toda la Constitución”¹³, o de “cláusula tan improcedente como inútil”¹⁴, dado que lo lógico es pensar que si las Cámaras optan por la declaración de situaciones de excepción no se decidan por la reforma y a la inversa. Por el contrario, Contreras entiende acertadamente que, si desde un punto de vista práctico la limitación contenida en el artículo 169 resulta efectivamente inútil o superflua, no por ello deja de cumplir una cierta función política y simbólica: la de dejar constancia de la resistencia del poder constitucionalizado a verse desplazado, e incluso posiblemente invertido, en una coyuntura de crisis aguda del sistema o de sus instituciones políticas¹⁵.

Téngase en cuenta, por otra parte, que el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, prohíbe la celebración de éste en ninguna de sus modalidades durante la vigencia de los estados de excepción y sitio o en los noventa días posteriores a su levantamiento, suspendiéndose la celebración del convocado si se declara uno de dichos estados, lo que podría impedir culminar una reforma ya iniciada.

La prohibición de la iniciativa de reforma, que afecta por igual al procedimiento simple y al agravado¹⁶, alcanza a cuatro *situaciones* excepcionales o de anomalía constitucional. De ellas, las tres últimas, los estados de alarma, excepción y sitio, están perfectamente delimitadas, en cuanto a su declaración y su duración, en el artículo 116. Más dificultades presenta la definición de qué debe entenderse por tiempo de guerra, dado que las únicas alusiones constitucionales hacen referencia a la pena de muerte en tiempos de guerra (art. 15) o a la competencia del Rey para “previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz” (art. 63.3). Una interpretación coherente de los artículos 169 y 63.3 llevaría a sostener que

¹³ J. Pérez Royo, “Artículo 169: Límites a la iniciativa de reforma”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Alzaga Villamil, tomo XII, Edersa, Madrid, 1999, pág. 513.

¹⁴ P. De Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 161-162.

¹⁵ M. Contreras, “La reforma de la Constitución”, *cit.*, pág. 416.

¹⁶ Y que hubiera debido incluirse como apartado 2 del artículo 166, como observa J. Pérez Royo, “Artículo 169: Límites a la iniciativa de reforma”, *cit.*, pág. 509. Su deficiente colocación sistemática procede, en nuestra opinión, de la propia génesis del precepto, que en el Anteproyecto de Constitución incluía un límite no sólo a la iniciativa, sino a toda la tramitación de la reforma constitucional.

la limitación afecta sólo a los supuestos de guerra declarada formalmente. Pero hoy en día, con la flexibilidad con que se producen los conflictos bélicos, cabría pensar en situaciones de guerra no declarada en las que no procediera iniciar una reforma constitucional, aunque esperemos que estas disquisiciones teóricas formen parte sólo de la política-ficción.

II. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA. LÍMITES MATERIALES

El artículo 167 CE regula el *procedimiento ordinario* de reforma de la Constitución¹⁷, así calificado por contraposición al agravado en cuanto a los trámites a cumplir. Se trata de un procedimiento que no se considera excesivamente rígido —como se ha señalado— pese a sumar a las mayorías cualificadas un referéndum facultativo, dado que la mayoría reforzada de tres quintos exigida para la aprobación es inferior a la impuesta en el artículo 168 y que el referéndum facultativo es lo suficientemente dificultativo en su legitimación para que no haya sido precisa su celebración en las dos únicas ocasiones en que se ha reformado la Constitución, siempre por la vía ordinaria o simple.

Con ellas se confirmó la predicción de la doctrina de que sería difícil culminar una reforma por el procedimiento del artículo 168, lo que reafirma el carácter ordinario del regulado en el artículo anterior. Además, la agilidad con que se aprobaron estas reformas previo un amplio consenso (limitada la segunda en cuanto al número de fuerzas políticas, pero contando con los dos grandes partidos que durante cerca de cuarenta años han configurado un cuasibipartidismo) muestra que, siempre que aquél exista, solventar los trámites establecidos por el artículo 167 no plantea mayor dificultad.

El procedimiento regulado en este artículo se presenta como residual, en la medida en que las *materias* a que se aplica quedan delimitadas de forma negativa, por no estar incluidas en la enumeración contenida en el artículo 168 como objeto de la reforma agravada: revisión total o parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo Segundo, Sección primera del Título I, o al Título II. Si bien no parece plantear problemas la exclusión

¹⁷ Artículo aprobado por unanimidad salvo el voto en contra de Alianza Popular por el carácter facultativo del referéndum, según declaró el Sr. Fraga Iribarne, considerado un nuevo tajo a la democracia semidirecta respecto del texto de la ponencia, que preveía su carácter obligatorio en todos los casos.

del procedimiento ordinario en las materias concretadas por este artículo citando partes específicas de la Constitución, más dudas suscita qué ha de entenderse por revisión total. Algunas Constituciones, como la austriaca y la suiza, diferencian también la reforma total de la parcial, pero resuelven a continuación el problema de determinar qué es una reforma total atribuyendo a determinados órganos su definición y la consecuente decisión sobre el procedimiento de reforma.

No utiliza este criterio el constituyente español, al haberse eliminado una doble determinación, formal y material, que figuraba en el informe de la ponencia constitucional, para entender aplicable el procedimiento agravado: “cuando la reforma afecte a un título completo de la Constitución o así lo determine el Tribunal Constitucional”. En consecuencia, el primer problema planteado es saber qué debe entenderse por “revisión total”. Más allá de la conexión con los límites a la reforma constitucional, para llegar a preguntarse si la Constitución admite su propia destrucción (en la terminología de Schmitt) o la subversión de los principios sobre los que se asienta¹⁸, en un terreno menos elevado, se cuestiona qué criterios han de utilizarse para entender que una reforma constitucional debe ser considerada revisión total. Parece evidente que no bastaría con aplicar un criterio exclusivamente formal, en el sentido de que se tratara de un texto comprensivo de una nueva Constitución completa. Aceptado, pues, que caben reformas parciales que deban calificarse de totales, la doctrina parece inclinarse por una combinación de criterios cuantitativos (número de artículos afectados, lo que implica también una ponderación del peso de los mismos sobre el conjunto del texto) con otros cualitativos, que a su vez conducirían en último término a las decisiones constitucionales fundamentales. Y dado que son éstas las contenidas en las partes de la Constitución a las que se aplica el

¹⁸ C. Schmitt (*Teoría de la Constitución*, cit., pág. 115 y ss.) considera que los límites de la facultad de reformar la Constitución resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional, que no alcanza a su destrucción, porque los órganos competentes para acordar una reforma no se convierten en titulares o sujetos del poder constituyente. Quedan también excluidas de su decisión las decisiones políticas fundamentales de la Constitución, porque son asuntos propios del poder constituyente y no pertenecen a la competencia de las instancias autorizadas para reformar y revisar las leyes constitucionales. Aquellas reformas dan lugar a un cambio de la Constitución, no a una revisión constitucional, distinción que ha de tenerse en cuenta incluso cuando se habla de (y se permite) una revisión total de la Constitución, ateniéndose a los límites de la facultad de revisar que de ella resulta, pese a la palabra “total” utilizada aun en el propio texto de las normas constitucionales.

procedimiento agravado por imperativo del artículo 168, la disquisición perdería parte de su importancia¹⁹. En todo caso, los problemas se plantearán y habrán de ser resueltos en el momento de calificación de las iniciativas de reforma por la Mesa de una de las Cámaras, como veremos a continuación.

En cuanto a los *límites materiales* a la reforma, la inclusión en la Constitución de la posibilidad de su reforma total se completa con la exclusión de límites expresos a la reforma (a diferencia de los numerosos límites contenidos, por ejemplo, en el artículo 288 de la Constitución portuguesa de 1976), lo que permitiría a la llamada revisión total llegar hasta el último extremo de destruir los principios y valores sobre los que se asienta la Constitución o la forma de Estado, que ordinariamente se explicitan como límites en Derecho comparado. Como en otros países, la doctrina se ha planteado si cabe entender que existen *límites implícitos* a la reforma de nuestra Constitución²⁰. Creemos que el Tribunal Constitucional ha sido claro a este respecto en la sentencia 48/2003, de 12 de marzo, al declarar que “en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de ‘democracia militante’ en el sentido que él le confiere, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos”(FJ 7)²¹. “El planteamiento de concepciones que pretendan

¹⁹ Sobre la delimitación de la reforma total de la Constitución, puede verse J. Pérez Royo, quien aporta como criterio cualitativo que la reforma afecte a alguna institución que pueda ser definida como órgano inmediatamente constitucional, como el Tribunal Constitucional (*La reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1977, pág. 196).

²⁰ Véase la polémica doctrinal al respecto en P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, cit., págs. 14 y ss.

²¹ “La Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento. Ciertamente, nuestra Constitución también proclama principios, debidamente acogidos en su articulado, que dan fundamento y razón de ser a sus normas concretas. Son los principios constitucionales, algunos de los cuales se mencionan en los arts. 6 y 9 de la Ley impugnada. Principios todos que vinculan y obligan, como la Constitución entera, a los ciudadanos y a los poderes públicos (art. 9.1 CE), incluso cuando se postule su reforma o revisión y hasta

modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, pero siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales y que el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a los procedimientos es siempre, y en todo caso, inexcusable” (STC 52/2017 FJ 5).

No existen pues, entendemos, límites materiales a la reforma, explícitos ni implícitos, sino sólo procedimentales. Obviamente, para el procedimiento del artículo 167 constituyen límites las materias cuya modificación debe tramitarse por el procedimiento agravado. Fueron razones políticas las que movieron en el momento constituyente a las distintas formaciones a insistir en la especial protección de los derechos fundamentales, de una parte, y de la institución monárquica, de otra, así como de la indisoluble unidad de la Nación española, contenida en el Título Preliminar.

Una última observación puede hacerse en relación con lo que Sánchez Ferriz califica de resquicios que ofrece el artículo 168 en cuanto a las amplias partes de la Constitución incluidas en él²². Dada la conexión de estas materias con otros preceptos constitucionales, cabría en ocasiones seleccionar de antemano el procedimiento de reforma (o descartar el agravado) simplemente eligiendo el precepto a reformar entre varios posibles (el artículo 2 o el 137, por ejemplo). Recuérdese la relevancia que habría tenido, en cuanto al procedimiento de reforma, que el Tribunal Constitucional hubiera entendido que la ratificación del Tratado de Maastricht afectaba al

tanto ésta no se verifique con éxito a través de los procedimientos establecido en su Título X”. Doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 5/2004, FJ 17; 235/2007, FJ 4; 12/2008, FJ 6, y 31/2009, FJ 13.

²² R. Sánchez Ferriz (“El Título X de la Constitución. La reforma constitucional”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia, Valencia, 1980, pág. 508), que han de ponerse en relación con la ausencia de una prohibición expresa de las reformas constitucionales tácitas. Véase al respecto la intervención del senador Ollero Gómez en el debate constituyente, quien denunció el riesgo que podría suponer que, dada la existencia de un procedimiento agravado, “ante exigencias históricas ineludibles, en lugar de reformarse las materias contempladas en él por el método para ellas establecido, fueran modificadas por la introducción de estos artículos nuevos en otros lugares de la Constitución, a través del procedimiento del artículo 161 (actual art. 167), dejando inalterado el texto constitucional” (Diario de Sesiones de la Comisión de Constitución del Senado, nº 52, 8 septiembre 1978, pág. 2518).

artículo 23, y no al 13.2, como era el caso. En todo caso, como recuerda el ATC 9/2012, las partes de la Constitución reformables por el procedimiento agravado no pueden entenderse ampliadas por eventual conexión con otros preceptos constitucionales (véase el FJ 2).

III. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA

1. *Decisión sobre el procedimiento. Control*

Con la presentación de la iniciativa de reforma constitucional en una de las Cámaras (el Congreso de los Diputados, si aquella procede del Gobierno, de diputados o grupos de esta Cámara o de las Asambleas autonómicas; el Senado, si procede de los miembros o grupos de la Cámara Alta), entran en juego las facultades de calificación de escritos de la Mesa respectiva, previstas en los artículos 31.1.4º y 5º RC y 36.1.c) RS.

La intervención de la Mesa no es intrascendente, puesto que ha de decidir, según disponen dichos preceptos, sobre la admisión a trámite de la iniciativa, así como sobre el procedimiento de tramitación de la misma.

1.1 Admisión a trámite

En la calificación de la iniciativa y para su admisión a trámite, la Mesa ha de verificar el cumplimiento de los requisitos de legitimación, distintos para cada tipo de iniciativa (del Gobierno, parlamentaria o autonómica). La ausencia de límites materiales hace que no pueda entrar en su contenido para decidir la admisibilidad, aunque sí para determinar el procedimiento de tramitación, cuestión que examinamos a continuación²³.

Comprobará asimismo la Mesa que acompañan a la iniciativa una exposición de motivos y los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ella, conforme a lo exigido por el artículo 88 CE para los proyectos de ley y con los preceptos reglamentarios relativos a la iniciativa legislativa.

²³ La forma de la iniciativa no es irrelevante a efectos de su calificación, pero sólo plantea dudas en caso de reforma agravada, pues la ordinaria ha de presentarse siempre como texto articulado.

Es también la Mesa de la Cámara ante la que se presenta la iniciativa la que ha de verificar la inexistencia de las circunstancias configuradas como límites por el artículo 169 de la Constitución. Será este órgano, en definitiva (sin perjuicio del eventual control, en caso de impugnación ante el Tribunal Constitucional de su decisión de inadmitir a trámite) el que determine la existencia o no de tiempo de guerra.

Las proposiciones de reforma procedentes del Senado, una vez tomadas en consideración por esta Cámara, son remitidas al Congreso para iniciar su tramitación. La Mesa de la Cámara Baja ha de tener en cuenta que no le corresponde en tal caso la calificación de la iniciativa originaria, cuyos requisitos de legitimación y forma han sido ya verificados por la Mesa del Senado o habrán sido convalidados por la toma en consideración. Mayores problemas presentaría una discrepancia entre los órganos rectores de las dos Cámaras en relación con el procedimiento a seguir. Tal vez quepa admitir que la Mesa del Congreso recalifique una decisión de la del Senado, prosiguiendo la tramitación por un procedimiento distinto.

1.2 Decisión sobre el procedimiento

Corresponde a las Mesas de las Cámaras decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento, según reza el artículo 31.1.5º RC.

En el tema que nos ocupa, y una vez admitida a trámite la iniciativa de reforma como tal, la decisión se centra en determinar si debe tramitarse por el procedimiento previsto en el artículo 167 o en el artículo 168 CE²⁴. Dado el carácter subsidiario o residual con que se ha configurado el primero, la decisión vendría determinada por la apreciación de que la iniciativa supone, en los términos del segundo, la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte a las partes en él enumeradas. Como hemos señalado, serán, probablemente, elementos cuantitativos y cualitativos los manejados para entender que una revisión es total, de una parte; y, de otra, forzosamente habrán de estimarse como parciales que entran en el ámbito del artículo

²⁴ Sobre el control de esta decisión y, en general, del procedimiento utilizado para la reforma constitucional, véase P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución española de 1978*, cit., págs. 135 y ss.

168 cualesquiera propuestas de modificación de uno sólo de los artículos incluidos en las partes de la Constitución citadas en dicho precepto.

Se plantea en la doctrina la duda de si cabe el control de la inconstitucionalidad formal de las reformas constitucionales por el Tribunal Constitucional, competencia no prevista en la Constitución ni en su Ley Orgánica reguladora. Tal vez la única vía posible, salvo reforma de la LOTC para atribuirle esta competencia, sea el recurso de amparo interpuesto por un parlamentario alegando infracción del artículo 23 CE²⁵.

La cuestión de la determinación del procedimiento por la Mesa de las Cámaras nos plantea la posibilidad de recalificación de una iniciativa, decidiendo su tramitación por procedimiento distinto al pretendido por la misma. El Tribunal Constitucional ha admitido que el control de las Mesas de las Cámaras pueda extenderse a una “verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido” (SSTC 89 y 90/2005, FJ. 3), si bien circunscrita a los “casos en los que la calificación de la iniciativa –y su correspondiente tramitación– se define en atención a criterios de orden material, por lo que dicha calificación sólo puede llevarse a cabo analizando el contenido material de la iniciativa, por ser este determinante” “y a aquellos supuestos en los que la iniciativa parlamentaria se encuentra materialmente limitada por estarle constitucional o legalmente vedadas determinadas materias” (ATC 85/2006).

²⁵ De hecho, en el recurso de amparo promovido por el Sr. Llamazares y otro diputado de ER-IU-ICV contra varios acuerdos de la Mesa del Congreso sobre tramitación de la proposición de reforma del artículo 135 CE, se impugnaba en primer lugar la calificación de la proposición de reforma dentro de los supuestos del procedimiento ordinario contemplado en el artículo 167, sobre la base de que aquélla suponía una reforma encubierta del título preliminar de la Constitución, afectaba a varios derechos fundamentales en cuanto mermaba su nivel de protección y menoscababa, en fin, las facultades de los diputados y de los propios ciudadanos. El ATC 9/2012, que inadmite a trámite el recurso, declara (FJ 2): “el texto constitucional establece de manera precisa la finalidad de las dos vías de reforma que prevé, en función de los objetos sobre los que se puede proyectar, de tal modo que admitir la pretensión de los recurrentes [de conexión del art. 135 con otros preceptos constitucionales] alteraría el equilibrio buscado por el constituyente, corriendo el riesgo de dejar a la discreción del órgano rector de la Cámara la determinación del procedimiento de reforma constitucional”. Un comentario a este auto, en I. Villaverde Menéndez, “El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales ¿un oximoron constitucional?”. Comentario al ATC 9/2012”, *Teoría y Realidad constitucional*, n° 30, 2012, págs. 483-498.

Siguiendo la argumentación de este auto, encontramos la clave que nos permite sostener la posibilidad de calificación material que permita incluso la recalificación de una iniciativa de reforma constitucional. “La facultad de la Mesa de determinar el tipo de procedimiento parlamentario que ha de seguir un proyecto o proposición de ley puede originar que, dentro de su común naturaleza (iniciativa de ley o de reforma legislativa), se indique la necesidad de que se tramite por uno o por otro procedimiento (el de la ley orgánica o el de la ley ordinaria, por ejemplo), pero lo que no podrá nunca determinar la Mesa es que se siga un procedimiento parlamentario previsto para iniciativas de naturaleza completamente distinta, como sería” (en el caso contemplado en la sentencia) “el de la reforma constitucional. Esa mutación de procedimiento le está vedada a la Mesa de la Cámara” (FJ 5).

De esta afirmación del Tribunal Constitucional podemos deducir que es lícita la recalificación del procedimiento en las iniciativas de ley orgánica u ordinaria, por distinguirse una de otra por criterios materiales establecidos por la Constitución, como de hecho se viene haciendo con normalidad²⁶; y que, dado el carácter de procedimientos distintos para la misma naturaleza de iniciativa que tienen los previstos para la reforma constitucional por los artículos 167 y 168 CE, incluso sin precepto reglamentario que la habilite y sobre la base de la propia distinción material constitucionalmente establecida, empleando los términos del auto citado, “la facultad de la Mesa de determinar el tipo de procedimiento parlamentario que ha de seguir la iniciativa puede originar que, dentro de su común naturaleza” [iniciativa de reforma constitucional], “se indique la necesidad de que se tramite por uno

²⁶ La facultad de recalificación, aparte de entenderse comprendida en las competencias generales de la Mesa (lo que admite el Tribunal Constitucional en su sentencia 99/1987 y en el auto 85/2006, como hemos señalado), está expresamente prevista en el Reglamento del Congreso para las leyes orgánicas, cuya diferenciación procedimental respecto de las leyes ordinarias nos permite trazar un paralelismo con los artículos 167 y 168 de la Constitución. El artículo 130.1 RC dispone lo siguiente: “Se tramitarán como proyectos de Ley Orgánica los proyectos y proposiciones de ley a los que la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, otorgue tal calificación de acuerdo con lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución y a la vista del criterio razonado que al respecto exponga el Gobierno, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe”. Este precepto faculta a la Mesa para recalificar los proyectos o proposiciones presentados como de ley ordinaria. La práctica al respecto es que sólo en caso de recalificación, esto es, de no seguirse el criterio adoptado por el autor de la iniciativa (o de modificación del criterio inicial), es oída la Junta de Portavoces; no se da audiencia a este órgano cuando se califican como orgánicas las iniciativas presentadas como tales e incluso tampoco en caso de recalificación obvia de proposiciones de ley.

u otro procedimiento”. No se trataría de la mutación del procedimiento a otro previsto para iniciativas de naturaleza completamente distinta, que es el que el Tribunal estima vedado a la Mesa de la Cámara.

Puede afirmarse, pues, que la Mesa de cualquiera de las Cámaras puede realizar una recalificación de una iniciativa de reforma constitucional presentada como ordinaria, decidiendo su tramitación por el procedimiento agravado previsto en el artículo 168 CE. Esta decisión sería revisable en amparo ante el Tribunal Constitucional, como supuesta violación del *ius in officium* comprendido en el artículo 23, si la iniciativa es de origen parlamentario, y cabría admitir que pudiera originar un conflicto de competencias entre órganos constitucionales, si el Gobierno no estuviera de acuerdo con la recalificación de su proyecto.

El segundo supuesto a analizar sería el contrario, esto es, que una iniciativa se presentara para su tramitación conforme al artículo 168, y la Mesa entendiera que este precepto no es aplicable. Aquí sería también posible la recalificación, que en la práctica sobre el carácter orgánico de las proposiciones de ley se realiza sin más trámite directamente por la Mesa, cuando califica como ordinaria una proposición de ley presentada como orgánica. En caso de proyectos de ley, se solicita criterio a la ponencia o se oye a la Junta de Portavoces.

Es el tercer supuesto el que puede plantear mayores problemas, como ocurre también respecto de las iniciativas de ley orgánica. Se trataría de que una iniciativa contuviera materias tramitables por el procedimiento simple junto a otras que requieren el procedimiento agravado para su aprobación.

Este supuesto no constituye una hipótesis de laboratorio, pues –aparte de que es relativamente frecuente en las leyes orgánicas– ha merecido la atención del Informe del Consejo de Estado de 2006 sobre modificaciones de la Constitución española, que le dedica el inicio de su epígrafe VI, sobre el procedimiento para la reforma, bajo la rúbrica “1. Consideraciones preliminares”. La importancia de esta cuestión deriva de que, en general, se considera poco conveniente un eventual referéndum cuyo objeto quedara reducido a la reforma del artículo 57 CE, circunstancia que podría llegar a convertirlo en un plebiscito sobre la monarquía²⁷.

²⁷ Afirma el Consejo de Estado que, “una vez formalizada, la iniciativa de reforma constitucional, sea cual fuere la diversidad de los temas a los que se extienda, ha de ser entendida siempre como una decisión única. Lo es sin duda en la intención de quienes la proponen,

El Consejo de Estado afirma que la iniciativa de reforma constitucional formalizada ha de entenderse como decisión única, y que, en caso de que su contenido sea mixto, deberá seguirse el procedimiento agravado para su tramitación²⁸.

Si aplicamos la experiencia en la aplicación de los preceptos reglamentarios sobre calificación de iniciativas en materia propia de ley orgánica²⁹ a las iniciativas mixtas de reforma constitucional, podemos confirmar

pero también por su objeto. El objeto de la reforma es, en efecto, la Constitución misma, no cada uno de los artículos cuyo texto se pretende modificar o derogar. De esa naturaleza unitaria de todo proyecto o proposición de reforma constitucional, se sigue la necesidad de tramitarla de acuerdo con un procedimiento único.” (...) “Cuando tal cosa sucede y la reforma afecta a preceptos que, aisladamente considerados, podrían ser reformados por el procedimiento más simple, junto a otros que solo pueden ser derogados o modificados siguiendo el procedimiento complejo, es este último el que se ha de seguir, pues de otro modo la reforma sería inválida en lo que a ellos respecta. Esa aplicación del procedimiento agravado a preceptos que en sí mismos podrían ser reformados por otra vía no cambia, por lo demás, la naturaleza de estos, ni impide en modo alguno que las sucesivas reformas de que en el futuro pudieran ser objeto hubieran de llevarse a cabo por un procedimiento que no sea el que la Constitución exige para cualquier cambio que les afecte sólo a ellos”.

²⁸ Continúa el Informe aplicando este argumento a la consulta del Gobierno, señalando que, si las proyectadas modificaciones constitucionales dieran lugar a una iniciativa de reforma que las abordase conjuntamente, como el Gobierno anuncia en la consulta, toda ella debería tramitarse en la forma prevista en el artículo 168 CE, ya que es este procedimiento agravado el que ha de aplicarse para la reforma del artículo 57, en el que se contiene la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión al trono. Necesidad que se haría más evidente, pero no más fuerte, si la iniciativa incluye también la modificación del Título Preliminar.

²⁹ Cuando una iniciativa presentada como de ley ordinaria incluye preceptos en materia propia de ley orgánica, la Mesa puede, si entiende que ello afecta en su conjunto al carácter de la ley, recalificarla toda ella como orgánica, en el sentido antes visto. Cuando la Mesa entiende que la materia propia de ley orgánica afecta sólo a determinados preceptos de la iniciativa presentada como ordinaria, solicita criterio a la ponencia que la tramita (que también puede informar por propia iniciativa), en aplicación de los artículos 130.1 y 2 RC y, en su caso, acuerda bien mantener la calificación inicial, bien recalificarla como orgánica, o bien desglosar en dos la iniciativa legislativa, que se tramitarán como ley ordinaria y orgánica respectivamente. El desglose es relativamente frecuente en materia penal (preceptos que tipifican delitos o imponen sanciones) o cuando una iniciativa incluye –o se incorpora a lo largo de la tramitación por vía de enmienda, como por otra parte prevé el apartado 3 del art. 130 RC– la modificación de alguna ley orgánica. La iniciativa desglosada recibe el nombre de “Proyecto o Proposición de Ley Orgánica complementaria de la Ley...” y se tramita conjuntamente con ella, pero con las especificidades de procedimiento que suponen, por ejemplo, que no puede ser objeto de aprobación por la Comisión con competencia legislativa plena. Finalmente, cuando una iniciativa que incluye materias propias de ley orgánica y ordinaria es presentada como de ley orgánica, la Mesa suele respetar esta calificación por su autor, en su caso solicitando informe a la

que la decisión sobre si la iniciativa es única o múltiple corresponde a su autor, facultado para presentar, a su discreción, uno o varios proyectos o proposiciones de reforma, que, en buena técnica normativa, deberían estar diferenciados atendiendo a su procedimiento de tramitación.

Si se optara por una iniciativa única y esta afectara a materias susceptibles de tramitación por ambos procedimientos, no habría razones para que la Mesa recalificara aquélla siempre que se presentara para su tramitación por el procedimiento agravado, porque no violaría las reglas constitucionales de rigidez el aplicar este procedimiento a materias que no lo requieren.

Ahora bien, en el supuesto contrario, esto es, de presentación de una iniciativa mixta de reforma para su tramitación conforme al artículo 167 CE, la Mesa no podría admitir este procedimiento y, de seguir un criterio similar al observado respecto de las leyes orgánicas, procedería al desglose de aquellas partes de la iniciativa que han de tramitarse por el procedimiento agravado, siempre que no afectaran al núcleo de la misma (por utilizar la terminología empleada por el Tribunal Constitucional respecto de las leyes orgánicas en la sentencia 76/1993), pues en este caso toda la iniciativa en bloque habría de ser recalificada para su tramitación por el procedimiento agravado.

1.3 Efectos del acuerdo de admisión a trámite

Admitida a trámite la iniciativa de reforma y determinada su tramitación por el procedimiento previsto en el artículo 167 o 168 CE, la Mesa ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Si se trata de un proyecto de reforma, la Mesa acordará la apertura de un plazo de enmiendas. Las proposiciones de reforma son sometidas al trámite de toma en consideración, de conformidad con las normas que regulan la iniciativa legislativa. Previamente, serán trasladadas al Gobierno para que manifieste su criterio, en aplicación de lo dispuesto en el artículo

ponencia. Como es sabido, el Tribunal Constitucional (STC 5/1981) admite que en una misma ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, debiendo especificar la ley qué preceptos tienen carácter ordinario, pero con un criterio restrictivo expuesto en la sentencia 76/1983, de manera que la normación de materias ajenas a aquellas no goza definitivamente de la fuerza pasiva inherente a dicha clase de ley, aunque se incluya en ella (SSTC 160/1987, 224/1993).

126.2 RC. Así se hizo con las proposiciones hasta ahora culminadas en reformas constitucionales.

2. *Toma en consideración de las proposiciones de reforma*

Admitida a trámite una proposición de reforma constitucional, parlamentaria o autonómica, el primer trámite al que habría de someterse, por tanto, es el de toma en consideración, que sólo podría plantear alguna duda respecto de las proposiciones de reforma conforme al artículo 168 CE, pero no para el artículo 167: la remisión que contiene el artículo 166 a los apartados 1 y 2 del 87, en cuanto al ejercicio de la iniciativa legislativa, y a su vez la segunda remisión contenida en dicho precepto a los Reglamentos de las Cámaras, reforzada por la expresa declaración del artículo 89 de que la tramitación de las proposiciones de ley se regulará por éstos, abonan la interpretación de que las proposiciones de reforma, como las de iniciativa legislativa, han de someterse al trámite de toma en consideración, impuesta por el artículo 146.1 RC, según el cual “los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren los artículos 166 y 167 de la Constitución se tramitarán conforme a las normas establecidas en este Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley...”. En cuanto al Reglamento del Senado, su artículo 153 prevé expresamente la sumisión de las proposiciones “de ley” de reforma constitucional presentadas en esta Cámara al trámite de toma en consideración.

Para que el debate de toma en consideración pueda tener lugar, han de cumplirse dos *requisitos previos*: la emisión de criterio por el Gobierno y la inclusión de la toma en consideración en el orden del día del Pleno.

La *emisión de criterio* por el Gobierno resulta de la aplicación del artículo 126.2 RC. Este trámite, cuyo sentido en la reforma constitucional es dudoso, fue sin embargo observado en las dos reformas aprobadas, acordando la Mesa, al admitir a trámite la proposición de reforma, trasladarla al Gobierno para que manifestara su criterio respecto de la toma en consideración. Y aunque no es habitual la emisión de criterio, el Gobierno respondió por escrito en el mismo día, manifestando su criterio de conformidad respecto a la toma en consideración de la proposición. La razón de la emisión expresa de criterio se hallaba en el deseo de no detener la tramitación de la reforma durante los treinta días reglamentarios. No obstante, no se dio lectura, como

prescribe el artículo 126.4 RC, al citado criterio antes de iniciar el debate de toma en consideración.

Transcurridos treinta días sin que el Gobierno manifieste su criterio, o una vez expresado éste, la proposición de reforma está en condiciones de ser incluida en el *orden del día* del Pleno del Congreso para su toma en consideración. La inclusión de la toma en consideración en el orden del día del Pleno se realiza conforme a las reglas generales, esto es, por decisión del Presidente del Congreso, de acuerdo con la Junta de Portavoces (art. 67.1 RC). Queda sujeto al criterio de la mayoría decidir en qué momento ha de incluirse la proposición de reforma para su toma en consideración. Si ha sido suscrita por todos los grupos parlamentarios o, al menos, por los dos principales, es de suponer que se incluya en breve plazo. Otra cosa cabe pensar si la proposición emana de dos grupos minoritarios y carece del apoyo de los restantes. En todo caso, recordemos que el Gobierno dispone de la facultad que le otorga el artículo 67.3 RC para incluir un solo asunto con carácter prioritario, siempre que haya cumplido los trámites reglamentarios que le hagan estar en condiciones de ser incluido en el orden del día.

Incluida en el orden del día una proposición de reforma constitucional emanada del Congreso o de una Asamblea autonómica, se aplican al *debate* de toma en consideración las reglas generales contenidas en el Reglamento para las proposiciones de ley: lectura del criterio del Gobierno si lo hubiere; defensa de la proposición de reforma por uno de sus firmantes, por quince minutos³⁰; y debate ajustado a las reglas del de totalidad, como dispone el artículo 126.4 RC, lo que significa que el debate versa sobre “la oportunidad, los principios o el espíritu” de la proposición (como describe el artículo 110.3 RC las enmiendas que dan lugar al debate de totalidad de los proyectos de ley), único documento objeto de debate³¹.

³⁰ En el caso de las proposiciones emanadas de Asambleas autonómicas, la defensa se realiza, de conformidad con el artículo 87.2 CE, por un máximo de tres miembros designados por la Asamblea, que se distribuirán el tiempo de quince minutos. Los diputados autonómicos toman la palabra en el orden que asimismo comunique la Asamblea y permanecen en el lugar del hemiciclo que les haya sido asignado durante el resto del debate, aunque sin posibilidad de participar en el mismo, abandonándolo cuando vaya a procederse a la votación.

³¹ El art. 73.1 y 2 RC prevé para los debates de totalidad un turno a favor y otro en contra, de quince minutos, a los que sigue la fijación de posición por los demás grupos parlamentarios, en intervenciones que no excedan de diez minutos.

Concluido el debate, se procede a la *votación* de la toma en consideración. Según el artículo 126.5, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de reforma, acuerdo que se adopta por mayoría simple, forma ordinaria de adopción de los acuerdos según los artículos 79.2 CE y 79.1 RC.

Si el resultado de la votación es afirmativo, la toma en consideración se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y en adelante el procedimiento de tramitación es el mismo para proyectos y proposiciones, distinto en función de que sea de aplicación el artículo 167 o el 168 CE. En la medida en que con la toma en consideración el Congreso o el Senado han asumido la proposición de reforma, se han convertido en dueños de la iniciativa, y –como veremos más adelante– ello afecta al régimen de la retirada de la proposición, que sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara (129 RC; 109 RS les permite retirarla sólo antes de su toma en consideración), es decir, si, presentada la propuesta por el autor inicial, recae acuerdo favorable del Pleno.

En cuanto a los efectos del rechazo de la toma en consideración, si el resultado de la votación es negativo, termina con este acto la tramitación de la proposición de reforma o, lo que es lo mismo, no se inicia el procedimiento porque no ha llegado a constituir una auténtica iniciativa.

Como declara el auto del Tribunal Constitucional 659/1987, la resolución parlamentaria de toma en consideración es manifestación del libre ejercicio por cada asamblea de sus atribuciones constitucionales. No cabe recurso de amparo “en tanto se respeten los derechos de participación política de los diputados y grupos parlamentarios”.

Las proposiciones de reforma también pueden proceder de cincuenta senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario, en cuyo caso la toma en consideración corresponde al *Senado*. El artículo 153 RS remite la regulación de la toma en consideración de las reformas constitucionales a lo previsto en el artículo 108, que establece los requisitos de forma de las proposiciones de ley que se deban a senadores, su publicación y el plazo de presentación de proposiciones alternativas (que deberán versar sobre el mismo objeto o materia que la presentada en primer lugar), la inclusión en el orden del día y el debate y votación en pleno. No obstante, para las proposiciones de reforma el artículo 153 dispone que, en todo caso, los plazos

y el número y duración de los turnos de palabra serán los que determine el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de portavoces.

Como establece el artículo 108.5 y 6 RS, si se aprobara una proposición se entenderá efectuada su toma en consideración, y el Presidente la remitirá al Congreso de los Diputados para su trámite en éste como tal proposición (exenta del trámite de toma en consideración en la Cámara Baja –125 RC–, pero que puede ser objeto de enmiendas a la totalidad de devolución, 126.5 RC). Si sólo se aprobase un grupo de artículos, se procederá a votar las restantes proposiciones de ley, de modo que pueda completarse, sin contradicción con lo aprobado, el ámbito de las materias reguladas en la proposición originaria. En este supuesto, se procederá a una votación de totalidad del texto resultante, que caso de resultar afirmativa, supondrá la toma en consideración del mismo (y por tanto, la remisión al Congreso para su tramitación posterior).

3. Fases del procedimiento ordinario de reforma

De forma similar al artículo 168 CE, tras la determinación de los titulares de la iniciativa de reforma por el artículo 166, no existe en el 167 regulación alguna sobre el procedimiento de tramitación hasta la determinación de las mayorías requeridas y, en este caso, el procedimiento de solución de discrepancias entre las Cámaras. Como puede comprobarse, la actuación corresponde al órgano legislativo, al haber optado la Constitución por no otorgar el poder constituyente constituido a órganos especiales sino al legislativo ordinario, bien que con mayorías especiales y previendo la posibilidad de ratificación de la reforma por el pueblo.

Hemos visto los inicios de tramitación de la iniciativa, comunes a ambos procedimientos de reforma: su calificación, admisión a trámite y decisión sobre el procedimiento de tramitación, así como la toma en consideración de las proposiciones de reforma. Las fases siguientes a examinar son la tramitación en el Congreso de los Diputados, pues no cabe duda de que las reformas al amparo del artículo 167 inician su *iter* parlamentario en esta Cámara; la tramitación en el Senado; la eventual solución de discrepancias, teniendo el Congreso la última palabra tras el procedimiento de conciliación; en su caso, el referéndum facultativo sobre el texto de reforma aprobado o el transcurso del plazo durante el que puede solicitarse; la promulgación (previa sanción regia en los precedentes) de la reforma constitucional aprobada.

Obsérvese que el artículo 167 CE comienza con la mención a “los proyectos de reforma constitucional”, que ha de entenderse incorrecta por incompleta en la medida en que la iniciativa de la reforma puede presentarse por los titulares establecidos por el artículo 166 mediante proyectos o proposiciones de reforma, según proceda, y a ambos tipos de iniciativa (una vez tomadas en consideración las proposiciones) son de aplicación los trámites establecidos por el artículo 167.

4. Tramitación en el Congreso de los Diputados

4.1 Procedimiento aplicable: legislativo común

El vacío en la regulación constitucional entre la iniciativa y la mayoría requerida en cada Cámara ha de ser cubierta por los Reglamentos de las Cámaras.

El Reglamento del Congreso dedica a la revisión y la reforma constitucional la Sección 4ª del Capítulo Tercero (“De las especialidades en el procedimiento legislativo”) del Título V (“Del procedimiento legislativo”), artículos 146 y 147, es decir, configura el de reforma constitucional como un procedimiento legislativo especial, que toma como base la regulación del procedimiento legislativo común contenida en el Capítulo anterior, para determinar únicamente las especialidades.

La remisión a dicho procedimiento se establece expresamente en el artículo 146, referida a los proyectos y proposiciones de reforma a que se refieren los artículos 166 y 167 CE³², los cuales se tramitarán conforme a las reglas establecidas en el Reglamento para los proyectos y las proposiciones de ley.

Son de aplicación, en consecuencia, los artículos 109 a 129 RC, referidos al procedimiento legislativo común, cuyos trámites similares para proyectos y proposiciones, una vez que estas han sido tomadas en consideración, son los siguientes: presentación de enmiendas; debate de totalidad,

³² La cita aquí del artículo 166 sobra, pues la iniciativa es idéntica para los procedimientos de reforma establecidos por los artículos 167 y 168, a los que se refieren, respectivamente, los artículos 146 y 147 RC. En consecuencia, la regulación de la iniciativa parlamentaria contenida en el artículo 146 in fine, atribuida a dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados, debía haber integrado un artículo independiente, previo a la regulación de los dos procedimientos, a los que es común.

en su caso; tramitación por la Comisión, con las subfases de informe de la ponencia y dictamen de la Comisión; presentación de votos particulares; debate y votación por el Pleno del Congreso³³.

Ha de tenerse en cuenta asimismo la posibilidad de combinación de este procedimiento con otros especiales de abreviación temporal. No cabe la delegación de la competencia plena en la Comisión Constitucional (que es la competente para tramitar las reformas), vedada por el artículo 75.3 CE, pero sí la aplicación de los procedimientos de urgencia y lectura única, a los que luego nos referiremos, aplicados de hecho en las reformas aprobadas.

4.2 Presentación de enmiendas

Abierto el plazo de presentación de enmiendas (de quince días en el procedimiento legislativo común, sujeto a las posibles ampliaciones que acuerde la Mesa de la Cámara, conforme al artículo 91 RC), los proyectos inmediatamente tras la admisión a trámite y las proposiciones una vez tomadas en consideración, podrán presentarse enmiendas a la totalidad (tanto de devolución como de texto alternativo)³⁴ y al articulado. Las proposiciones de reforma que hayan sido tomadas en consideración no podrán ser objeto de enmiendas a la totalidad de devolución, salvo las procedentes del Senado (art. 126.5 RC).

Insistimos³⁵ en la necesidad de que las enmiendas sean homogéneas y congruentes con la iniciativa presentada, en el sentido confirmado a partir de la STC 119/2011, siendo de particular importancia la calificación de las enmiendas en las reformas constitucionales, pues admitir enmiendas sin conexión material permite obviar la legitimación reforzada requerida para presentar iniciativas de reforma, o introducir materias de necesaria tramitación por el artículo 168.

³³ Para el análisis detallado de estos trámites, puede verse P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

³⁴ Las enmiendas a la totalidad sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios (110.3 RC).

³⁵ Véase P. García-Escudero Márquez, “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución. Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional”, *Teoría y Realidad constitucional*, n° 29, 2012, págs. 196-197.

De hecho, en la tramitación de la reforma del artículo 135 aprobada en 2011 se inadmitieron por las Mesas de ambas Cámaras varias enmiendas, bien por pretender que la reforma fuera sometida a referéndum (se inadmiten “por suponer una alteración del procedimiento de reforma constitucional contemplado en el Título X de la Constitución”), bien por pretender la reforma de preceptos de la Constitución para los que el artículo 168 exige procedimiento agravado, o por ser su contenido material de enmienda a la totalidad de devolución, no admisible —conforme al art. 126.5 RC— respecto de las proposiciones previamente tomadas en consideración por la Cámara.

Fue recurrida en amparo por dos diputados de ERC-IU-ICV la inadmisión por la Mesa del Congreso de una enmienda a la totalidad de devolución de la proposición de reforma del artículo 135, que pretendía la reforma de distintos preceptos y que habría exigido, además, la apertura del procedimiento del artículo 168. El ATC 9/2012, de inadmisión del recurso, se apoya en la STC 23/1990 (haciendo un paralelismo con una enmienda a la totalidad de un precepto de reforma de un Estatuto de Autonomía, que en realidad pretendía modificar otros preceptos y, al tiempo, intentar con ello una iniciativa de reforma sin los requisitos de legitimación precisos) y en la STC 119/2011, que confirma la necesidad de homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas, incluso en los casos en que no se establezca una concreta previsión reglamentaria al respecto. El auto consideró suficientemente motivada la decisión de inadmisión de la Mesa de la Cámara.

4.3 Debate de totalidad en el Pleno

En caso de haberse presentado enmiendas a la totalidad, se celebrará un debate en el Pleno sobre el espíritu, los principios o el espíritu del proyecto de ley, como define el artículo 110.3 RC a las enmiendas de este carácter.

Cabría plantearse la duda de si se precisa un debate de totalidad en el procedimiento de reforma constitucional. La remisión del artículo 146 RC a las reglas del procedimiento legislativo no contiene ninguna excepción, así que entendemos que es aplicable en los mismos términos, es decir, sin requerirse mayoría cualificada alguna para el rechazo de las enmiendas. Los precedentes de 1992 y 2011 no introducen claridad alguna al respecto, al haberse tramitado ambos por el procedimiento de lectura única, que supone un único debate en el Pleno de la Cámara.

De aprobarse una enmienda a la totalidad de devolución, la reforma no seguirá adelante, concluyendo su tramitación; en caso contrario, se remitirá a la Comisión Constitucional para proseguir aquella. La aprobación de una enmienda de texto alternativo dará lugar a la apertura de un nuevo plazo de enmiendas, que sólo podrán formularse al articulado.

4.4 Deliberación en Comisión

La tramitación de la reforma en la Comisión de Constitución del Congreso comienza con la actuación de una ponencia nombrada en su seno, para que redacte un informe a la vista del texto y de las enmiendas presentadas (art. 113.2 RC). La importancia de este informe, que en realidad es un texto nuevo al que se incorporan las enmiendas cuya aceptación propone la ponencia a la Comisión, es que constituirá el texto base del dictamen posterior, y probablemente anunciará, con pocas modificaciones, el que aprobará el Pleno, a salvo los pactos pendientes entre grupos parlamentarios en puntos concretos.

Del debate y votación en la Comisión, en el que podrán admitirse enmiendas transaccionales además de las originales, surge el dictamen que se eleva al Pleno.

4.5. Debate y votación en el Pleno. Mayoría requerida.

Una vez presentados los votos particulares en el plazo de cuarenta y ocho horas, se celebra el debate en Pleno conforme a las reglas generales contenidas en el artículo 118 RC³⁶.

Volviendo al artículo 146 RC (que desarrolla el procedimiento de reforma previsto en el artículo 167 CE), su apartado 2 aclara el objeto sobre el que debe recaer la mayoría exigida, una votación final sobre el conjunto del texto aprobado por el Pleno, de forma similar a lo previsto por el artículo 81 CE respecto de las leyes orgánicas. Aquí aparece, tras la legitimación

³⁶ Podría plantear alguna duda la aplicación a las reformas constitucionales del artículo 119, según el cual cabe devolver a Comisión el texto aprobado que resulte incongruente u oscuro como consecuencia de la aprobación de una enmienda o de la votación de los artículos, pero –dado que de este precepto no se hace uso en la práctica– no entramos en el tema, sobre el que probablemente habría que pronunciarse en contra.

reforzada exigida para la iniciativa parlamentaria, el primer obstáculo en la tramitación de la reforma, que la dota de rigidez.

La mayoría de tres quintos, que ha de referirse a los miembros de derecho y no a los presentes, se computa en la práctica sobre los miembros que en ese momento componen la Cámara, que pueden ser menos de 350 en función de que se haya producido alguna baja y el sustituto no haya perfeccionado aún su condición de diputado.

De obtenerse la mayoría de tres quintos en la votación final, el texto aprobado se remitirá al Senado para continuar el procedimiento. La no aprobación por esta mayoría entendemos supone el fin de la tramitación de la reforma por fracaso de la iniciativa. De nada serviría que se remitiera al Senado y en esta Cámara se aprobara por tres quintos; apoya también nuestra opinión la aplicación de las reglas del procedimiento legislativo.

4.6 Especialidades procedimentales aplicables: urgencia y lectura única

La remisión contenida en el artículo 146 RC a las normas establecidas en el Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley permite entender que los de reforma podrán tramitarse, además de por el procedimiento legislativo común, por otros procedimientos compatibles con el de reforma, lo que excluye a los especiales por razón de la materia y a la delegación de competencia plena en comisión, vedada por el artículo 75.3 CE.

Es, por tanto, posible la declaración de *urgencia*, regulada en los artículos 93 y 94 RC no como procedimiento legislativo especial, sino con carácter general para todos los procedimientos. La declaración se realiza a petición del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, y el acuerdo de la Mesa del Congreso tiene como efecto que los plazos reglamentarios –escasos, por otra parte, en el procedimiento legislativo en esta Cámara– se reducen a la mitad, a salvo siempre las facultades de prórroga o reducción reconocidas a la Mesa por el artículo 91 RC, que son normalmente las que se utilizan en caso necesario, como ha podido comprobarse en las reformas aprobadas.

Mayor interés presenta el análisis del procedimiento de *lectura única*, también utilizado en la tramitación de las dos reformas aprobadas.

El artículo 150 RC lo regula como procedimiento legislativo especial, que podrá ser acordado por el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Se requiere un primer acuerdo del Pleno sobre el procedimiento, a partir del cual se abre un plazo de enmiendas –introducido por el uso, puesto que a ellas no se refiere el artículo 150 RC- y una segunda sesión plenaria en la que, según el Reglamento, el debate se sujeta a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación, de cuyo resultado depende que quede aprobado y se remita al Senado o que sea rechazado.

La aplicación del procedimiento de lectura única es limitada por ambos Reglamentos (150 RC, 129 RS) a aquellos proyectos o proposiciones de ley cuya naturaleza lo aconseje o cuya simplicidad de formulación lo permita. La ambigüedad de esta determinación ha hecho que sea normalmente utilizado cuando existe un consenso tal sobre el texto legislativo que es previsible que no será variado en el curso de la tramitación (sea o no simple su contenido), previo acuerdo de la Junta de Portavoces³⁷.

El procedimiento de lectura única suprime totalmente la fase de comisión (incluido el informe de la ponencia), de forma que, tras el plazo de enmiendas, se produce un debate y votación en el Pleno. Consigue por tanto abreviar el procedimiento de forma exactamente contraria al procedimiento descentralizado en comisión, pues éste suprime la fase final del mismo (la aprobación por el Pleno), mientras que en la lectura única se suprimen las fases anteriores. Se interpreta con mayor amplitud en la Cámara baja, donde se admite la presentación y votación de enmiendas, aunque el Reglamento sólo contempla una votación de conjunto.

Aplicado el procedimiento de lectura única a las dos reformas constitucionales aprobadas, frente a la sencillez que suponía incorporar dos palabras

³⁷ Se emplea, pues, básicamente en tres casos: para la tramitación de proyectos o proposiciones de ley muy breves y sencillos, básicamente consensuados, que sería la previsión reglamentaria; para la tramitación de proyectos o proposiciones sobre los que recae acuerdo unánime de tramitación particularmente acelerada por urgencia política en la promulgación de la ley; cuando se opta por este procedimiento, o así lo impone una ley, por introducirse un elemento pactista en la elaboración del proyecto o proposición (por ejemplo, las modificaciones de la LORAFNA o los acuerdos sobre concierto y cupo económico en las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco). Al menos el supuesto de previsión legal incide negativamente sobre la soberanía legislativa de las Cámaras.

al artículo 13 de la Constitución en 1992, es evidente que el texto de la reforma del artículo 135 no podía ser calificado de simple en su formulación, ni tampoco existía acuerdo unánime sobre su tramitación que augurara la no presentación de enmiendas, o en tan escaso número que no requiriera de un debate en Comisión. No parece, por tanto que la lectura única fuera el procedimiento más adecuado. De hecho, puede decirse que su rigidez resultó contraproducente para los autores de la iniciativa –en la medida que les impidió llevar a término algunas negociaciones políticas emprendidas entre los dos grupos mayoritarios y Convergencia i Unió– por ser más rigurosa la admisión de enmiendas transaccionales en Pleno que en Comisión³⁸.

En efecto, en el curso de la sesión plenaria se dio lectura a dos enmiendas transaccionales presentadas por los Grupos Socialista y Popular, autores de la iniciativa de reforma, a la enmienda número 17 y a las enmiendas números 18 y 19, del Grupo CIU³⁹. De conformidad con el artículo 118.3 RC, para la admisión a trámite de enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen en la sesión plenaria se requiere que ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión y que esta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige. El Sr. Llamazares, portavoz en ese momento de ERC-IU-ICV, manifestó su oposición a la tramitación de las mismas –como contrapartida, según sus declaraciones públicas, a la falta de consenso en la tramitación de la reforma–, con lo que las enmiendas transaccionales no fueron sometidas a votación⁴⁰.

Impugnados en el recurso de amparo antes reseñado los acuerdos relativos a la tramitación de la reforma del artículo 135 por el procedimiento

³⁸ En tres puntos se endurece el régimen de admisión de enmiendas en Pleno –118.3 RC–, respecto de las de Comisión, previstas en el artículo 114.3 RC: exige la retirada de las enmiendas sobre las que se transige, un grupo puede oponerse a su admisión y no caben las enmiendas in voce, tanto en su acepción coloquial de enmiendas que no se apoyan en otra respecto de la que se transige para conseguir la aproximación al texto del dictamen, como en su acepción real de enmiendas formuladas de viva voz por los oradores en el curso del debate.

³⁹ Con estas enmiendas se pretendía alcanzar un acuerdo parcial con Convergencia.

⁴⁰ El texto de la Proposición se aprobó en sus términos con una “corrección lingüística formal”, propuesta por el Presidente del Congreso y consultada a la Real Academia de la Lengua, consistente en la sustitución de la expresión “en relación al” por “en relación con”. Ningún diputado se opone a la admisión de esta corrección, que se incorporó al texto de la reforma. Sobre la tramitación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, puede verse P. García-Escudero Márquez, “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *cit.*

de lectura única, la declaración de urgencia y la consiguiente reducción de los plazos para la presentación de enmiendas a dos días (entre la toma en consideración y el debate en Pleno), por considerarlos lesivos del derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias, el ATC 9/2012 (FJ 4) no aprecia tal lesión en el proceder de la Mesa ni del Pleno del Congreso, por entender que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso excluyen la reforma constitucional del procedimiento de lectura única, recordando que la única especialidad vetada por la CE para la reforma constitucional es la delegación de su aprobación en comisión (art. 75.3). Las sentencias 153/2016 FJ 3c y 139/2017 FJ 7 reiteran que a este procedimiento no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional⁴¹.

En cuanto a la tramitación urgente de la iniciativa de reforma y la consiguiente reducción del plazo para la presentación de enmiendas, el auto confirma que la Mesa se ha ajustado al procedimiento establecido en el Reglamento, entendiendo por otra parte que concurrían razones de excepcionalidad que habilitaban a la Mesa para reducir el plazo, dado que se había anunciado públicamente el fin de la legislatura mediante la convocatoria de elecciones anticipadas, y que la tramitación urgente no había no obstante impedido a los recurrentes las facultades que les corresponden como diputados en el seno del procedimiento legislativo, como ya había afirmado el Tribunal Constitucional en otras sentencias, así la 234/2000 FJ 13.

5. *Tramitación en el Senado*

Se aplica en el Senado para la tramitación de la reforma constitucional ordinaria el Capítulo Segundo (“De la revisión constitucional iniciada en

⁴¹ Refiriendo la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje (SSTC 129/2013 FJ 10, 153/2016 FJ 3c, 185/2016 FJ 5c). La sentencia 139/2017, no obstante, concluye que la exclusión de la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley (conforme a una reforma del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña) tramitadas por el procedimiento de lectura única vulneraría el derecho de participación política de los miembros de la Cámara (art. 23.2 CE) y resultaría por consiguiente inconstitucional (FJ 7). Previamente, la sentencia 153/2016, en relación con la tramitación de una ley de las Cortes Valencianas, admite que el Reglamento excluya la presentación de enmiendas, siempre que se cumplan los supuestos para recurrir a este procedimiento excepcional.

el Congreso de los Diputados”) del Título Quinto (“Del procedimiento de revisión constitucional”) del Reglamento, artículos 154 a 157. No se produce aquí, a diferencia del RC, una remisión a la regulación del procedimiento legislativo, lo que no es obstáculo a su aplicación supletoria.

Las fases en el Senado son las siguientes:

a) Una vez recibido el proyecto (o proposición, ha de añadirse al texto del 154 RS) de reforma, presentado y aprobado previamente por el Congreso (aquí también podemos entender que se incluyen las proposiciones de reforma presentadas en y tomadas en consideración por el Senado, tramitadas y aprobadas en primer lugar por el Congreso), la Mesa ordena su inmediata publicación y fija el plazo de *presentación de enmiendas*.

Ello significa que la Mesa es libre en la determinación de dicho plazo, no estando sujeta a los fijados para el procedimiento legislativo, a su vez influidos por la limitación temporal que impone el artículo 90.2 para la tramitación por el Senado de los proyectos y proposiciones de ley –dos meses o veinte días naturales, en caso de declaración de urgencia-, que no rige para la reforma constitucional.

No cabe –entendemos- la presentación de propuestas de veto, sino sólo de enmiendas al articulado, no estando el veto previsto en el procedimiento del artículo 167 CE ni en el RS. Otro es el procedimiento de solución de expresión y solución de discrepancias que establece la Constitución.

b) En la tramitación por la *Comisión de Constitución* se observarán asimismo los plazos que se fijen por la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces. Es potestativa la designación de una ponencia encargada de informar el texto recibido y las enmiendas presentadas. La referencia contenida en el artículo 154.2 RS a la tramitación en Comisión implica –a diferencia del Congreso– la exclusión del recurso al procedimiento de lectura única, y así hubo dictamen en las reformas constitucionales aprobadas, pese a que en la del artículo 13.2 no se presentaron enmiendas al texto remitido por el Congreso.

c) El dictamen de la Comisión se eleva al *Pleno* de la Cámara para su debate y votación. El debate es regulado por el artículo 155 RS,

comenzando por la totalidad (“discusión sobre el conjunto del dictamen de la Comisión”) con dos turnos a favor y dos en contra expuestos de forma alternativa y la intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios. La duración de los turnos se fija de antemano por el Presidente, de acuerdo con la Mesa. Después se discuten las enmiendas o votos particulares (no ya a cada artículo, como dice el 155.2 RS, pues en la práctica se ha impuesto la defensa conjunta en un turno para cada grupo parlamentario) en la misma forma.

Una vez discutidas y votadas las enmiendas y el texto del dictamen de la Comisión, según especifica el artículo 156.1 RS –como el 146.2 RC–, la mayoría de tres quintos exigida por el artículo 167 CE se requiere en una votación final sobre el conjunto. También en el Senado la mayoría se calcula sobre el número de senadores que en ese momento componen la Cámara, número que varía a lo largo del tiempo en función del incremento o disminución de la población de las Comunidades Autónomas que determina el número de senadores por ellas designados conforme al artículo 69.5 CE.

La mayoría constitucionalmente requerida puede no alcanzarse, en cuyo caso fracasa aquí la reforma⁴². No cabe admitir, a nuestro juicio, que baste aprobar un texto por mayoría simple o absoluta para que entre en juego la Comisión Mixta, como opina algún autor al que nos referimos a continuación. La mayoría requerida puede alcanzarse sobre el mismo texto aprobado por el Congreso, lo que se comunicará a esta Cámara (156.2 RS), o puede alcanzarse sobre un texto que difiera de aquél, con lo que se pondría en marcha el procedimiento de conciliación que examinamos en el epígrafe siguiente.

⁴² Opinión distinta mantiene J. L. Requejo Pagés (“Artículo 167”, en M^a Emilia Casas y M. Rodríguez Piñero dirs., *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pág. 2759), quien considera que todo lo que no sea aprobar en sus propios términos y por tres quintos el texto del Congreso o enmendarlo por idéntica mayoría supondrá un desacuerdo entre las Cámaras, a los efectos del artículo 167. Es decir, ni siquiera se exigiría, como opinan los autores que recogemos a continuación, mayoría absoluta, sino que bastaría con que no se alcanzaran los tres quintos en la Cámara Alta, porque –según este autor– la Constitución sólo exige tal mayoría del Senado en relación con el texto de la Comisión Mixta pero no para el pronunciamiento sobre el proyecto del Congreso.

Ante la cuestión planteada y dejada abierta por Pérez Royo⁴³, Santaolalla⁴⁴ entiende que la respuesta sobre la mayoría requerida para poner en marcha el procedimiento de conciliación debe variar según que el Senado introduzca o no enmiendas en el texto recibido, para exigir tres quintos en el primer caso y la posibilidad de que, obtenida la mayoría absoluta sin introducir enmiendas, se pasara directamente a la decisión final por el Congreso, siendo ociosa la intervención de la Comisión Mixta. Este autor admite incluso dar por aprobada la reforma, si ésta obtuvo dos tercios en el Congreso.

Creemos que la regulación constitucional es lo suficientemente clara como para rechazar esta postura, de manera que el apartado 2 del artículo 167 CE sólo puede aplicarse cuando se agoten sucesivamente los supuestos previstos en el 1 (y no otros): aprobación por cada Cámara por mayoría de tres quintos, de lo que resulta un desacuerdo; constitución de la Comisión mixta paritaria; presentación a las Cámaras y votación de un texto, que debe ser aprobado por mayoría de tres quintos. Sólo al final de estos trámites, con la no obtención de tal mayoría en el Senado en esta segunda votación, es cuando puede aplicarse el artículo 167.2 y permitir, si en esa votación el Senado hubiera aprobado el texto por mayoría absoluta, que el Congreso apruebe la reforma por mayoría de dos tercios⁴⁵.

6. *Solución de discrepancias entre las Cámaras. Procedimiento de conciliación*

Caso de producirse discrepancias entre las Cámaras, entendiendo que ello se produce cuando éstas aprueban por mayoría de tres quintos textos diferentes, entra en juego el procedimiento de conciliación previsto

⁴³ J. Pérez Royo, “Artículo 167: La reforma parcial de la Constitución”, cit., págs. 467 y ss.

⁴⁴ F. Santaolalla López, “Artículo 167” en *Comentarios a la Constitución*, dir. F. Garrido Falla, 3ª ed., Madrid, 2001, pág. 2734.

⁴⁵ Podría suscitar alguna duda sobre nuestra posición la reflexión de Santaolalla, según la cual sería absurdo que la reforma estuviera más obstaculizada en el supuesto de que el Senado coincidiese con el texto del Congreso que cuando lo enmendase, esto es, que en el primer caso se careciese de la alternativa procedimental que, en cambio, se reconoce al segundo. No obstante, creemos que no está más obstaculizado, puesto que al texto diferente se le exige también mayoría de tres quintos para que no fracase la reforma y pueda constituirse la Comisión Mixta.

en los apartados 1 y 2 del artículo 167, que a su vez regulan dos supuestos distintos, aplicables, en su caso, sucesivamente: en primer lugar, se crea una comisión paritaria mixta de las dos Cámaras, la cual elabora un texto que presentará a ambas Cámaras para su votación, que deberá obtener asimismo la mayoría de tres quintos; si esta mayoría no se obtiene (“de no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior”), y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

6.1 Comisión de conciliación

Recorre la Constitución para resolver la discrepancia planteada al intento de su solución mediante una Comisión mixta, además paritaria, que no es el utilizado en el procedimiento legislativo, y que establece a las dos Cámaras en una situación de mayor paridad.

Este procedimiento de conciliación sólo está previsto en el artículo 74.2 CE para los supuestos en que no haya acuerdo en las decisiones de las Cortes Generales de autorización de convenios internacionales (art. 94.1) y de convenios entre Comunidades Autónomas (145.2), así como para la aprobación de la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (158.2). En los dos últimos casos, además, el procedimiento se inicia en el Senado. En los tres supuestos, la comisión mixta paritaria presentará un texto que será votado por ambas Cámaras, y si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta. Pueden apreciarse las diferencias con respecto al procedimiento legislativo, en que las discrepancias del Senado, bajo la forma de enmiendas o veto, se someten directamente a la votación del Congreso, sin procedimiento previo de aproximación que permita llegar a un acuerdo.

Como se recordará, el recurso a la Comisión Mixta para solventar discrepancias entre las Cámaras se produjo ya para la aprobación de la Constitución, estando previsto en el artículo 3.2 de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. Esta Ley contenía una regulación más explícita, pues además de aclarar que la Comisión actuaría cuando el texto previamente aprobado por el Congreso no fuera aceptado por el Senado en sus propios términos, atribuía su presidencia al Presidente de las Cortes y

regulaba su composición: los Presidentes de las Cortes y de las dos Cámaras, cuatro diputados y cuatro senadores elegidos por las respectivas Cámaras.

No regula la Constitución la composición de la Comisión Mixta, aparte de que ha de ser paritaria: no establece el número de miembros ni la forma de elección. Tampoco el Reglamento del Congreso es más explícito. El artículo 156 RS se limita a establecer que la Cámara elegirá a los senadores que hayan de representarla en la Comisión mixta paritaria “encargada de elaborar un texto común”.

Ante la falta de Reglamento de las Cortes Generales, previsto en el artículo 74 CE, habrán de ser las Mesas de ambas Cámaras, conjunta o separadamente en términos idénticos, las que determinen el número de miembros de la Comisión Mixta y su distribución entre los grupos parlamentarios. Esta distribución no es baladí, pues viene encorsetada por el hecho de tratarse de una comisión paritaria y porque los grupos no siempre son los mismos en ambas Cámaras⁴⁶.

Tampoco quedan claras las reglas de funcionamiento de la Comisión Mixta, en particular en lo que a la adopción de acuerdos se refiere. Su composición paritaria excluye que pueda aplicarse el voto ponderado por grupos, salvo que se refleje de forma exactamente proporcional la distribución partidaria del conjunto de las dos Cámaras.

Parece pues, que la Comisión —no dos delegaciones que deben llegar a un acuerdo, como establece el art. 151.2.2º CE para otro supuesto— adoptará sus acuerdos en la forma ordinaria prevista en el artículo 79 CE, esto es, por mayoría simple.

Ello nos lleva al siguiente problema a solventar. No contempla la Constitución, a diferencia de la Ley para la Reforma Política, la posibilidad de que la Comisión no llegue a un acuerdo. Pérez Royo⁴⁷ entiende que el

⁴⁶ La composición de las delegaciones de las Cortes Generales en Asambleas parlamentarias internacionales plantea problemas al inicio de cada legislatura, pese a que en ella se pondera el número de diputados y senadores en función del número de miembros de cada Cámara, y que el número no siempre es fijo, pudiendo aumentar o disminuir en función de la proporcionalidad a alcanzar o de los grupos que se quiere estén representados, que a veces no son todos en todas las delegaciones.

⁴⁷ J. Pérez Royo, “Artículo 167: La reforma parcial de la Constitución”, *cit.*, pág. 469.

problema de la mayoría o minoría en el seno de la Comisión Mixta es un falso problema, en la medida en que, una vez que se ha llegado a este estadio, la formación de una mayoría dentro de ella está garantizada, puesto que el texto ya ha sido aprobado por tres quintos por el Congreso y por la misma mayoría en el Senado, aunque sea con enmiendas.

No creemos que el resultado sea tan claro, y en todo caso parece que si la Comisión Mixta es incapaz de aprobar y presentar un texto, no podría avanzar el procedimiento de reforma, que por tanto fracasa⁴⁸. Así se desprende también del artículo 146.3 RC: “Si ésta (la Comisión Mixta) llegase a un acuerdo...”.

6.2 El texto de la Comisión Mixta. Votación

La referencia al texto que ha de aprobar la Comisión Mixta nos plantea hasta dónde llega su ámbito de libertad. Entendemos que su función se circunscribe a lograr un acercamiento entre los textos aprobados por las dos Cámaras, lo que puede suponer transacciones que den lugar a una redacción distinta a aquéllos⁴⁹. La Comisión puede, por tanto, optar por el texto de cualquiera de ellas o por un texto nuevo, que podría incluso afectar a puntos en los que no existiera divergencia, pero cuya nueva redacción derive del deseo de acuerdo.

No obstante, y dado que la labor de la Comisión Mixta constituyente sobrepasó los límites señalados, conviene advertir que todo el procedimiento anterior⁵⁰ e incluso la propia legitimación, impide a la Comisión Mixta excederse en su función de lo que no sea tratar de alcanzar un compromiso sobre los textos aprobados, el texto común a que alude el artículo 156.3 RS.

El texto que presente la Comisión Mixta a las dos Cámaras ha de ser aprobado por mayoría de tres quintos por ambas, siendo indiferente en

⁴⁸ En el mismo sentido, J. L. Requejo Pagés, “Artículo 167”, *cit.*, pág. 2759.

⁴⁹ Coincidimos en este punto con F. Santaolalla López, “Artículo 167”, *cit.*, pág. 2732.

⁵⁰ En el mismo sentido, J. Pérez Royo, “Artículo 167: la reforma parcial de la Constitución”, *cit.*, pág. 470: La garantía en que el procedimiento de reforma consiste no reside simplemente en la mayoría cualificada que se exige en cada uno de los momentos, sino en el procedimiento en su conjunto... No es simplemente el momento final el que cuenta, sino todo el *iter* parlamentario que tiene que recorrer el proyecto o proposición de reforma.

este caso el orden en que la votación se produzca. La determinación de la mayoría sólo aparece en la Constitución por remisión del apartado 2 al apartado 1 del artículo 167, pero es claramente establecida por los artículos 146.3 RC y 156.4 RS.

No regulan los Reglamentos debate alguno previo a la votación. Nada impide, no obstante, que se produzca la intervención de los grupos, en la forma que acuerde la Mesa oída la Junta de portavoces.

De la votación del texto presentado por la Comisión Mixta pueden resultar varios supuestos:

a) Obtención de la mayoría de tres quintos en cada Cámara, en cuyo caso la reforma constitucional ha sido aprobada y está pendiente del referéndum facultativo, si este es solicitado en el plazo constitucionalmente establecido

b) No obtención de la mayoría de tres quintos en el Congreso: se produce el fracaso de la reforma. Podría plantear alguna duda entender incluida esta circunstancia en el supuesto previsto en el artículo 167.2 (“De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior”), pero nos pronunciamos en contra, pues admitir la aplicación del procedimiento subsidiario previsto en este apartado parte de la hipótesis absurda de que el Congreso –Cámara en la que no ha alcanzado previamente la mayoría favorable de tres quintos– llegue a aprobar la reforma por mayoría de dos tercios.

c) Obtención de la mayoría de tres quintos en el Congreso y no obtención de la mayoría de tres quintos en el Senado, sin que se llegue a la mayoría absoluta: fracaso de la reforma.

d) Obtención de la mayoría de tres quintos en el Congreso y mayoría absoluta en el Senado: entra en juego el procedimiento subsidiario, en el que el Congreso tendrá la última palabra. Tal como dispone el artículo 156.4 RS, el Presidente del Senado lo comunicará al del Congreso a los efectos previstos en el apartado segundo del artículo 167 de la Constitución.

6.3 Decisión final del Congreso de los Diputados

De acuerdo con el artículo 167.2, de no lograrse la aprobación del texto presentado por la Comisión Mixta por la mayoría de tres quintos en cada Cámara, se permite un último intento en el que se restablece la supremacía del Congreso sobre la situación de paridad en que se encontraban ambas Cámaras en el procedimiento de aprobación y conciliación anterior.

En el supuesto de que el Senado aprobara por mayoría absoluta el texto presentado, el Congreso puede, por mayoría que se eleva a dos tercios, aprobar la reforma. Se exige, pues, la misma mayoría que para la reforma agravada del artículo 168. Con esta mayoría reforzada se supera la falta de aprobación del Senado, bien que en un procedimiento respetuoso con la voluntad de esta Cámara, puesto que previamente ha de haber aprobado el texto por mayoría absoluta: en otro caso su no aprobación no podrá ser superada.

IV. EL REFERÉNDUM FACULTATIVO

El referéndum previsto en el artículo 167 para la reforma ordinaria de la Constitución es facultativo, frente al obligatorio que impone el 168 a las reformas agravadas. Sólo se celebrará si lo solicitan, en los quince días siguientes a la aprobación, una décima parte de diputados o de senadores.

Como puede apreciarse, la legitimación no plantea en teoría una dificultad excesiva para ser alcanzada, a diferencia –por ejemplo– de lo que se exige en la Constitución italiana⁵¹. Ha sido, no obstante, un obstáculo suficiente, pues en la reforma del artículo 135 CE, pese a intentarlo, no fue posible para algunos grupos minoritarios reunir el número requerido.

Una vez culminado el procedimiento parlamentario, bien mediante la aprobación por mayoría de tres quintos por ambas Cámaras con o sin actuación de la Comisión Mixta, bien por la aprobación definitiva del Congreso por mayoría de dos tercios, se abre en cada Cámara el plazo para solicitar la celebración de referéndum sobre la reforma. Sólo el RS así lo

⁵¹ Una quinta parte de los miembros de una Cámara, 500.000 electores o cinco Consejos Regionales, en el plazo de tres meses desde la publicación de la ley de revisión, salvo que la ley hubiera sido aprobada por mayoría de dos tercios en segunda votación en cada Cámara.

establece en su artículo 157: “Aprobada una reforma constitucional por las Cortes Generales, y dentro de los quince días siguientes, una décima parte de los miembros del Senado podrán requerir, mediante escrito dirigido al Presidente, la celebración de un referéndum para su ratificación. En este caso, el Presidente dará traslado de dicho escrito al del Gobierno para que se efectúe la oportuna convocatoria”.

El efecto, pues, inmediato de la aprobación de la reforma es detener el procedimiento durante quince días, a la espera de si existe alguna solicitud de referéndum en los términos constitucionalmente establecidos, y sólo cuando este plazo concluya podrá pasarse a la fase siguiente, de celebración del referéndum o de promulgación y publicación de la reforma⁵². El cómputo de los quince días, conforme a las disposiciones reglamentarias (90.1 RC, 69.2 RS), se realiza en días hábiles.

Remitida al Gobierno la comunicación del Presidente del Congreso o del Senado de que se ha recibido la solicitud prevista en el artículo 167.3 CE, se convocará el referéndum conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Este artículo establece como condición previa la comunicación por las Cortes Generales (será una de las dos Cámaras o ambas, si las dos recibieran la solicitud) al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular, acompañada de la solicitud a que se refiere el artículo 167.3 CE. Recibida la comunicación, se procederá en todo caso a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.

La pregunta del referéndum debería ser similar a la siguiente: “Ratifica usted la reforma constitucional (objeto o título) aprobada por las Cortes Generales (fecha)”, ante la que se contestaría SI/NO o se votaría en blanco⁵³.

No se exige mayoría alguna de votantes ni de votos afirmativos, bastando por tanto para la ratificación la mayoría simple de votos emitidos. En caso de no obtenerse, fracasa la reforma, pues no se trata de un referén-

⁵² Veremos *infra* en el apartado VII el desequilibrio entre este plazo y la celeridad en la tramitación parlamentaria de las reformas aprobadas.

⁵³ Para el procedimiento del referéndum, puede verse P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, cit., págs. 113-115.

dum consultivo sino vinculante, trámite final del procedimiento que debe cumplirse para que la reforma sea definitivamente aprobada. Si la mayoría simple se alcanza (más votos sí que votos no), la reforma ha culminado su tramitación y puede ser sometida a la sanción y promulgación del Rey.

V. PROMULGACIÓN DE LA REFORMA

Una vez transcurridos los quince días para la solicitud de celebración de referéndum sin que se produzca tal solicitud, o una vez ratificada en referéndum, la reforma aprobada por las Cámaras y en su caso ratificada en referéndum ha de ser promulgada y publicada para entrar en vigor.

En nuestro estudio sobre el procedimiento agravado⁵⁴, al que nos remitimos, nos ocupamos de la cuestión de si las reformas constitucionales han de ser objeto de sanción regia, manifestando nuestra opinión contraria, sobre la base de que el Rey no forma parte del poder constituyente constituido y los artículos 62 y 91 limitan tal competencia del Rey a las leyes aprobadas por las Cortes Generales.

Prevaleciendo la opinión contraria, bien que matizada en la teoría respecto de las reformas aprobadas en referéndum, las dos reformas aprobadas fueron sometidas a sanción y promulgación real, con la fórmula: “SABED: Que las Cortes Generales han aprobado y yo vengo en sancionar la siguiente Reforma de la Constitución”, produciéndose a continuación su publicación en el Boletín Oficial del Estado, condición para su eficacia.

VI. RETIRADA Y CADUCIDAD DE LA INICIATIVA DE REFORMA

1. *Retirada*

Dada la acumulación de trámites que incorpora una reforma y la dificultad de los mismos, no es impensable que alguna reforma, en particular agravada, no concluya con su aprobación, ni fracase como consecuencia de no alcanzar la mayoría requerida en alguno de los pronunciamientos de las Cámaras o en el referéndum, sino por otras formas de terminación del procedimiento que podríamos calificar de extraordinarias, como son la retirada y la caducidad.

⁵⁴ *Ibidem*, págs. 117 y ss.

Del mismo modo, la necesidad de retirada de un proyecto de reforma puede obedecer a distintos motivos de oportunidad política (cambio en las circunstancias que motivaron su envío a las Cámaras, presunción de rechazo por las mismas) o incluso a alguna irregularidad jurídica o técnica, como el apercibirse de algún tipo de error en el texto remitido. De otra parte, en la medida en que la presentación de un proyecto de reforma tiene una función meramente instrumental de actuación de un programa político determinado, puede producirse una nueva evaluación o una modificación en el programa. En definitiva, el titular de la iniciativa debe poder disponer de ella en función de los motivos y los fines para los que se le ha atribuido.

No existiendo previsión alguna constitucional o reglamentaria, entendemos aplicables a la retirada de las iniciativas de reforma constitucional las normas relativas al procedimiento legislativo.

En el caso de los *proyectos de reforma*, corresponde la facultad de retirada al Gobierno (128 RC, 127 RS), titular de la iniciativa de la que aquella aparece como correlativa o contradictoria. El principio de *contrarius actus* requerirá que el acuerdo de retirada se adopte por el Consejo de Ministros, órgano que aprueba los proyectos de reforma (artículo 88 CE en relación con el 87, al que se remite el artículo 166), sin que quepa, entendemos, la retirada por un Gobierno en funciones.

En cuanto al límite temporal para los proyectos, los dos Reglamentos señalan la posibilidad de su retirada por el Gobierno hasta la aprobación final por la Cámara. El juego de ambos preceptos debe ser interpretado en el sentido de que cabe la retirada de los proyectos hasta el último momento del procedimiento legislativo, en que recae el acuerdo de las Cortes Generales que lo convierte en ley, en el caso que nos ocupa en reforma constitucional aprobada⁵⁵.

El régimen de retirada de las *proposiciones de ley* es diferente al de los proyectos remitidos por el Gobierno. El hecho de que las proposiciones no constituyan sino propuestas de iniciativa, que no se perfeccionan como

⁵⁵ La complejidad del procedimiento agravado de reforma constitucional precisa de una interpretación específica de la posible aplicación de los preceptos reseñados, que puede verse en P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, cit., págs. 119 y ss.

iniciativas legislativas hasta que recaea acuerdo de toma en consideración, condiciona su régimen antes o después de ese momento.

Tal como señala el artículo 129 RC, la iniciativa de retirada de una proposición de ley por su proponente tendrá pleno efecto por sí sola, si se produce antes de la toma en consideración, de tal forma que bastará con un escrito del o los proponentes (grupo parlamentario o diputados, o Asamblea autonómica) para que la Mesa acepte la declaración de voluntad y dé por retirada la iniciativa.

Ahora bien, de acuerdo con la concepción mantenida de que los titulares de la iniciativa legislativa son el Gobierno y las Cámaras (ex art. 87.1 CE), y de que la proposición de ley ha dejado de pertenecer a sus autores una vez tomada en consideración por el Pleno, pasando a ser iniciativa del Congreso, es a éste al que corresponde, a partir de ese momento, acordar la retirada de una proposición. Si así lo acuerda, la proposición de ley queda retirada y concluye su tramitación. En caso contrario, prevalece la voluntad del Pleno sobre la del autor originario de la proposición de ley. Ha de entenderse que el acuerdo de retirada del Congreso surtirá efecto incluso cuando la proposición se encuentre en tramitación en el Senado.

El Reglamento del Senado (art. 109) permite la retirada de una proposición de ley originaria del Senado (procedente de un grupo parlamentario o veinticinco senadores) por sus autores antes de su toma en consideración. Nada dice de qué ocurre una vez tomada en consideración la proposición por el Pleno del Senado. Creemos, no obstante, que cabe aplicar un criterio similar al que sienta el artículo 129 RC, y admitir que los autores puedan presentar una iniciativa de retirada que suscite la eventual votación y acuerdo del Pleno del Senado, en uno u otro sentido⁵⁶. En caso de que la proposición de ley se encuentre en tramitación en el Senado, el acuerdo de retirada surte efectos inmediatos; en caso de que se esté tramitando en el Congreso, deberá comunicarse el acuerdo a esta Cámara, al objeto de que la Mesa adopte el oportuno acuerdo.

⁵⁶ Avala esta tesis, además de la teoría (ya que la facultad de retirada, igual para las dos Cámaras, la poseen éstas no por poseer la potestad legislativa, sino porque poseen la facultad de iniciativa), la práctica al menos en dos ocasiones.

De todo lo anterior deducimos que las proposiciones de reforma constitucional parlamentarias o autonómicas pueden ser retiradas antes de su toma en consideración por la Cámara ante la que se presentan; con posterioridad a este trámite, el autor de la proposición podrá presentar la iniciativa de retirada, que para ser efectiva precisará de la aceptación de la Cámara que la tomó en consideración, siempre antes de que haya recaído acuerdo sobre la proposición de reforma, en los mismos términos expuestos respecto de los proyectos remitidos por el Gobierno.

2. *Caducidad*

La otra forma posible de terminación anormal de un procedimiento de reforma constitucional es la caducidad por disolución de las Cámaras o expiración de su mandato.

El fin del mandato tiene como consecuencia la caducidad de las iniciativas en curso (los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, según los Reglamentos), que no vinculan a la nueva asamblea emanada de las elecciones. Los Reglamentos sólo salvan de la caducidad aquellos asuntos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente (207 RC, disposición adicional primera RS). Conforme al artículo 78.2 CE, estos asuntos son exclusivamente la convalidación de decretos-leyes según el artículo 86 y las competencias establecidas por el artículo 116 en materia de estados excepcionales, ambos casos referidos a la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados⁵⁷.

La aplicación analógica del régimen de caducidad de las iniciativas legislativas a las propuestas de reforma tramitadas por el artículo 167 CE no plantea problemas, a diferencia de lo que ocurre con el procedimiento

⁵⁷ Pese a esta afirmación tajante de los Reglamentos, las Mesas han salvado asimismo de la caducidad las iniciativas procedentes de sujetos ajenos a las Cámaras (las proposiciones de ley de iniciativa popular o de las Comunidades Autónomas y las peticiones), así como los informes de órganos remitidos en cumplimiento de una norma legislativa (Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo...), al objeto de que no deba procederse a una nueva remisión. Estos documentos son trasladados a la siguiente legislatura, una vez abierta ésta tras la celebración de las elecciones y la constitución de la nueva Cámara.

agravado, que se desarrolla en dos legislaturas, siendo necesarios dos acuerdos distintos en la segunda⁵⁸.

Sólo ofrece dudas la caducidad de la reforma constitucional aprobada por ambas Cámaras conforme al procedimiento del artículo 167 y pendiente de solicitud o, en su caso, de ratificación en referéndum.

En el procedimiento del artículo 168 CE, al igual que respecto de las leyes aprobadas por las Cámaras y pendientes de sanción real, creemos que la reforma constitucional aprobada por las Cámaras en dos legislaturas ha salido del ámbito de las mismas y está sólo pendiente de una condición de eficacia o, si se quiere, de la concurrencia del acto de otro sujeto (en este caso, el pueblo), que no tiene por qué producirse en la misma legislatura ni verse afectado por la extinción de aquellas. En este sentido, cabría entender que la sumisión de la reforma constitucional al referéndum que para su ratificación impone el artículo 168 no se vería obstada por la expiración del mandato o la disolución de las Cámaras.

La doctrina se ha planteado, en relación con la reforma prevista en el artículo 167⁵⁹, si el Presidente del Gobierno podría disolver las Cortes antes de que hubieran transcurrido los quince días dentro de los cuales los parlamentarios pueden solicitar la celebración del referéndum facultativo. Las dudas que respecto de este supuesto cupiera albergar no se dan en el ámbito del artículo 168: una vez aprobado el texto de reforma por las Cámaras, el acto parlamentario ha concluido y la disolución no afecta a dicha celebración.

La respuesta sobre la posibilidad de disolver, también en el caso del 167 parece que debería ser afirmativa, porque ningún precepto constitucional impide la disolución: una vez aprobado el texto de reforma por las Cámaras,

⁵⁸ Véase P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, cit., págs. 124 y ss.

⁵⁹ J. Oliver Araujo, “El referéndum en el sistema constitucional español”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 29, 1989, págs. 148-150. A su juicio, aunque algún autor ha defendido esta posibilidad, como E. Álvarez Conde (*El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983, pág. 316), debe rechazarse decididamente, pues tal práctica constituiría un auténtico fraude de ley, no siendo constitucionalmente admisible como indica A. Torres del Moral (*Principios de Derecho Constitucional español*, II, Átomo, Madrid, 1986, págs. 436-437) que la mayoría por medio del Gobierno cercene esta garantía que la Norma suprema ofrece a las minorías.

el acto parlamentario ha concluido y la disolución no le afecta. El problema sería dilucidar si los parlamentarios de la Cámara disuelta podrían solicitar el referéndum, como ha admitido el Tribunal Constitucional respecto de un supuesto distinto, la presentación de recursos de inconstitucionalidad al amparo del artículo 162.1.a) CE (ATC 547/1989 FJ 3). En la práctica, se evitó este problema en 2011 disolviendo las Cámaras el mismo día (en vigor el día siguiente) en que se publicaba la reforma constitucional en el Boletín Oficial del Estado.

El propio artículo 4º.2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades del referéndum, salva a los previstos en los artículos 167 y 168 de la Constitución de la prohibición de celebración en los noventa días anteriores y posteriores a la celebración de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referéndum, que provocan la suspensión automática de todo referéndum convocado para ese período, debiendo procederse a nueva convocatoria. En el caso que nos ocupa, prima el imperativo del artículo 7º.2: recibida la comunicación de la aprobación por las Cortes Generales, “se procederá, en todo caso, a la convocatoria (del referéndum) dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes”, cualquiera que sea el momento en que se decreta la disolución de las Cámaras o la fecha de las elecciones, que incluso podrían hacerse coincidir con aquél, merced a la excepción contenida en el citado artículo 4º.2.

VII. REFORMAS CONSTITUCIONALES APROBADAS

Son dos las reformas constitucionales aprobadas hasta el momento actual, ambas ordinarias, tramitadas en forma acelerada por el procedimiento establecido en el artículo 167 y de reducido alcance: limitadas a un solo artículo, si bien difiriendo en cuanto a la complejidad de la reforma.

1. *Reforma del artículo 13.2*

La primera reforma se produce en 1992⁶⁰, como consecuencia de la necesidad de ratificación del Tratado de la Unión Europea o de Maastricht,

⁶⁰ Sobre esta reforma pueden verse F. Rubio Llorente, “La Constitución española y el Tratado de Maastricht”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 36, 1992, J.F.

que reconoce a los ciudadanos de los Estados Miembros de la Unión Europea el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que residan. El artículo 13.2 CE, en su redacción original, solo preveía la posibilidad de extender a los no españoles el derecho de sufragio *activo* en tales elecciones, mediante tratado o ley atendiendo a criterios de reciprocidad.

Prevía consulta al Consejo de Estado, el Gobierno requirió al Tribunal Constitucional, conforme al artículo 95.2 CE, para que declarase si existía contradicción con la Constitución del artículo 8B.1 del Tratado Constitutivo, en la nueva redacción. El Tribunal Constitucional, en su primera declaración sobre la constitucionalidad de tratados internacionales (Declaración 1/1992), tras desechar la posible afectación de otros artículos constitucionales, como el 23, así como la posibilidad de recurrir a la vía del artículo 93, declaró que el precepto señalado del Tratado era contrario al artículo 13.2 CE, siendo por tanto precisa su reforma para solventar la contradicción, por el procedimiento establecido en el artículo 167, previa a la ratificación del Tratado.

A estos efectos, todos los Grupos parlamentarios del Congreso presentaron el 7 de julio de 1992 una proposición de reforma del artículo 13.2 para añadir las palabras “y pasivo” al texto inicial, que fue aprobada en poco más de un mes, en período extraordinario: tomada en consideración el día 13, se tramitó en el Congreso por urgencia y lectura única, que tuvo lugar el 22 de julio. En el Senado, se aplicó el procedimiento previsto en el artículo 154 RS, que excluye la lectura única, como se ha señalado. Sin que se presentaran enmiendas, la Comisión de Constitución emitió dictamen el 28 de julio y el Pleno aprobó la reforma, en los mismos términos que el Congreso, el día 30. El procedimiento se detiene a continuación durante quince días, a la espera de la eventual presentación de solicitudes de celebración de referéndum, lo que no tuvo lugar, y la reforma fue sancionada por el Rey el 27 de agosto y publicada en el BOE el 28 de agosto de 1992.

López Aguilar, “Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos* nº 77, 1992, y M. Aragón, “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 42, 1994.

2. *Reforma del artículo 135*

Casi veinte años después de la primera, se produce la segunda reforma de la Constitución, esta vez no unánime en su presentación ni respecto de su contenido. En un contexto de crisis económica, reconocido en la Exposición de motivos (en la que se manifiesta la necesidad de llevar a la Constitución el principio de estabilidad financiera, anticipándose así al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión económica y monetaria), los Grupos parlamentarios Socialista y Popular presentaron el 26 de agosto de 2011 la Proposición de reforma del artículo 135 CE, que sería tomada en consideración el 30 de agosto, acordando el Pleno su tramitación por el procedimiento de lectura única⁶¹.

Previamente, la Mesa había decidido ese mismo día, para el caso de que el Pleno adoptase los citados acuerdos, su tramitación por el procedimiento de urgencia y la apertura de un plazo de presentación de enmiendas hasta dos días después, el 1 de septiembre de 2011 a las 14 horas. Se presentaron 24 enmiendas, siendo algunas ellas inadmitidas a trámite y otras necesitadas de reformulación. La Proposición de reforma se aprueba por el Pleno del Congreso el 2 de septiembre de 2011 por 316 votos a favor y 5 en contra, no votando o ausentes 29 diputados. Es decir, la tramitación en el Congreso dura 8 días, en los que se suceden las protestas en los debates sobre la tramitación y los escritos de reconsideración, siendo algunos acuerdos impugnados ante el Tribunal Constitucional, como ya se ha expuesto, en recurso de amparo inadmitido por el ATC 9/2012.

En el Senado, la reforma se tramita en un plazo aún menor, cinco días: publicado el texto recibido del Congreso el sábado día 3 de septiembre, se remite a la Comisión Constitucional y se abre un plazo para la presentación de enmiendas hasta el día 5 lunes. Se presentaron 29 enmiendas, siendo cinco inadmitidas; la Comisión Constitucional se reúne el día 6, aceptando como dictamen el texto remitido por el Congreso. Tras la presentación de votos particulares por distintos grupos parlamentarios, el Pleno del Senado rechaza las enmiendas presentadas y aprueba el texto por 233 votos a

⁶¹ Para la tramitación de la reforma, puede verse P. García-Escudero Márquez, “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *cit.*, págs. 165-180.

favor y 3 en contra, previo abandono de la sala por algunos senadores y no participación de otros en la votación.

El 8 de septiembre se publica en los Boletines de Congreso y Senado la apertura del plazo previsto en el artículo 167 CE, que concluiría el 26 de septiembre de 2011. En este plazo de quince días, 29 diputados de distintos grupos y 7 senadores de CIU presentaron la solicitud de celebración de referéndum, no alcanzándose en consecuencia el número requerido de diputados o senadores, lo que se publica en el BOCG Senado como no solicitud de referéndum para la ratificación.

Concluido el plazo de quince días, el 27 de septiembre de 2011 en un acto solemne el Rey sanciona la reforma constitucional, publicándose ese mismo día en el Boletín Oficial del Estado⁶² y entrando en vigor también el mismo día, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional única, apartado 3, para los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2, que entrarán en vigor a partir de 2020.

Algunas consideraciones sobre la reforma se han hecho a lo largo de este trabajo. Sólo nos queda aquí calificar su tramitación de acelerada y caracterizada por la falta de acuerdo generalizado desde su inicio, lo que rompe con el precedente de aprobación de la Constitución y de su primera reforma. Ha quedado demostrado que basta el acuerdo de los dos partidos mayores para que pueda aprobarse una reforma puntual y acotada⁶³. Se ha roto también, en consecuencia, el consenso constituyente, lo que no ha sido

⁶² En un segundo Boletín de ese día publicado a mediodía. El fin del plazo de quince días coincide con el día de disolución de las Cámaras por el Presidente del Gobierno, publicándose y entrando en vigor el día siguiente el Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, esto es, el mismo día de la sanción y publicación de la reforma constitucional. En definitiva, todo el procedimiento expuesto se había construido con el objetivo final de que el plazo de quince días concluyera antes de la disolución, entre otras razones para obviar la problemática que ésta plantea: si el diez por ciento de miembros de la Cámara se computa, estando ésta disuelta, sobre el número de miembros de la Diputación Permanente; si a partir de la disolución están legitimados los miembros de las extintas Cámaras –ya no parlamentarios– para solicitar el referéndum o sólo los que forman parte de dicha Diputación; o si el plazo debiera interrumpirse hasta la constitución de las nuevas Cortes.

⁶³ En números, el resultado de las votaciones puede calificarse de abrumador a favor del sí, muy por encima de los tres quintos que exige el artículo 167 CE. Pero, en realidad, la reforma se aprobó exclusivamente con los votos de los parlamentarios pertenecientes al PSOE, PP y UPN, sin apenas intervención de las restantes formaciones políticas.

universalmente valorado de forma negativa: los aspectos positivos de esta situación han sido puestos de manifiesto por algunos autores (Carreras, De Esteban), en el sentido de que un grupo muy minoritario no podrá impedir en adelante, apelando a ese consenso, la aprobación de una reforma ampliamente compartida o considerada como necesaria.

Los procedimientos utilizados no fueron adecuados para un texto complejo, lo que se refleja en la deficiente técnica normativa de un larguísimo nuevo artículo 135, que desentona con la concisión del resto del texto constitucional⁶⁴. Acertadamente recuerda Bastida la importancia de la liturgia democrática –ausente en este caso– que debe acompañar a las reformas, que escenifique el proceso constituyente o de revisión constitucional⁶⁵.

En cuanto al contenido del artículo reformado⁶⁶, cabe señalar que básicamente constitucionaliza la regla de oro de la estabilidad presupuestaria, la regla de gasto y la regla de deuda, con la ironía de que con esta reforma aparece por primera vez en la Constitución la Unión Europea, en concreto por la puerta falsa del reenvío al Derecho comunitario⁶⁷.

⁶⁴ Sobre el significado y crítica de esta reforma puede verse P. García-Escudero Márquez, “Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Crónica presupuestaria*, n° 1, pág. 99 y ss.

⁶⁵ F. J. Bastida Freijedo, en “Encuesta: La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 93, 2011, pág. 175.

⁶⁶ Véanse a este respecto los estudios publicados en los números monográficos sobre la reforma de *Teoría y Realidad Constitucional* (n° 29, 2012) y *Crónica presupuestaria* (n° 1, 2013).

⁶⁷ E incluso, según De Esteban, a las Comunidades Autónomas como un hecho adquirido, mientras que hasta ahora la mención no era más que una promesa de futuro (“El desbloqueo de nuestra Constitución”, *El Mundo*, 27 de agosto de 2011). En definitiva, dos de las reformas constitucionales anunciadas por el entonces candidato a la Presidencia del Gobierno Rodríguez Zapatero en su debate de investidura en abril de 2004, que no habían llegado a buen término en siete años por falta de acuerdo entre el Partido Socialista y el Partido Popular, se resolvían ahora en un mes y de pasada, sin que tal fuera el objetivo de la reforma.

UN SIGLO DEL NACIMIENTO DE UNA NUEVA ERA CONSTITUCIONAL, LA DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL: LA CARTA DE QUERÉTARO DE 1917

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO

Catedrático de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. ALGUNAS REFLEXIONES PREVIAS. II. LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910: UN PROCESO REVOLUCIONARIO DE ESTIRPE PREEMINENTEMENTE SOCIAL. III. LA CONSTITUCIÓN “SOCIAL”: A) *El devenir en Europa del Estado social y de los derechos sociales*. B) *El tradicional olvido por parte de la doctrina europea de la aportación del texto queretano y la lógica reacción de la doctrina mexicana*. C) *Los precursores del constitucionalismo social mexicano: a) Los planteamientos sociales en el Congreso Constituyente de 1856-1857. b) La legislación social revolucionaria materialmente constitucional*. IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS SOCIALES MÁS EMBLEMÁTICOS DE LA CARTA DE 1917: A) *La libertad de trabajo*. B) *El régimen constitucional de la propiedad de la tierra: a) El trascendental principio de la propiedad originaria de la tierra por parte de la Nación. b) Los restantes principios del régimen jurídico-constitucional de la tierra*. C) *El derecho al trabajo y la amplísima enumeración constitucional de los derechos laborales: a) El iter conducente al artículo 123 de la Constitución. b) La amplísima gama de derechos laborales recepcionados constitucionalmente*. D) *Una reflexión final*.

I. ALGUNAS REFLEXIONES PREVIAS

I. La Constitución de Querétaro, de 5 de febrero de 1917, cuyo centenario se acaba como quien dice de conmemorar, no es un texto constitucional más en la historia de México, el quinto en una ordenación cronológica, si computamos con anterioridad las Constituciones de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el Acta de Reformas de 1847 y la Constitución que le precede, la también muy relevante de 5 de febrero de 1857, prescindiendo de algunos otros textos de naturaleza constitucional, como las Bases Orgánicas de 1843. Es mucho más que eso; es, como ya dijera Rabasa¹, el texto que abre no sólo otro período constitucional, sino toda una nueva era histórica en México. Más aún, no sólo en México, sino también en Latinoamérica en lo que hace a las garantías constitucionales. Por poner un ejemplo doctrinal de tal posición, Clark ha diferenciado dos épocas principales en lo que se refiere a esas garantías². La primera incluye las décadas posteriores a las guerras de la Independencia, en donde dichas garantías vendrían influenciadas por el pensamiento liberal del siglo XVIII. La segunda dataría de la Revolución mexicana y del programa social asumido por la Carta de Querétaro en relación a la reforma de la propiedad de la tierra y a la protección de los trabajadores.

Por nuestra parte, iríamos aún más lejos. La Constitución mexicana de 1917 marca el inicio formal del constitucionalismo social en todo el mundo, lo que, desde luego, no significa que en el siglo XIX no puedan atisbarse reflejos más o menos explícitos del mismo, sin ir más lejos en el propio debate constituyente mexicano de 1856-1857, como podremos ver más adelante, y, desde esa perspectiva, señala el comienzo de una nueva era constitucional a nivel planetario, lo que no siempre se ha reconocido por un amplio sector de la doctrina europea, cuya visión unidireccional ha tenido habitualmente como punto de referencia el texto weimariano. Un más que

¹ Emilio O. RABASA, "Introducción", en la obra colectiva auspiciada por la Comisión plural organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Senado de la República. LVI Legislatura, 1997, pp. XIII y ss.; en concreto, p. XIII.

² David S. CLARK, "Judicial Protection of the Constitution in Latin America", en *Hastings Constitutional Law Quarterly* (*Hastings Const. L. Q.*), Vol. 2, 1974-1975, pp. 405 y ss.; en concreto, p. 415.

notable autor mexicano, De la Cueva, escribió con bastante acierto, que la Constitución de 1917 es la organizadora de la primera democracia social del siglo XX, bien que de seguido apostillara, que la Carta mexicana no era una constitución social a la manera de la Carta de Weimar de 1919, cifrando la diferencia en que la preocupación fundamental de los constituyentes reunidos en el antiguo Teatro Iturbide de la bellísima ciudad de Querétaro no fue la organización de las clases sociales y de las fuerzas económicas en consejos o corporaciones, sino la libertad de los hombres, de sus grupos, de sus clases y de las fuerzas económicas³.

El avanzadísimo sesgo social del texto constitucional iba a ser rápidamente subrayado por la doctrina norteamericana, que muy pronto se ocupó de aquél. Así, Kerr⁴, tras hacerse eco de que en la Constitución mexicana se encarnaban previsiones que representaban el más reciente pensamiento acorde con ciertas líneas sociológicas y económicas, añadía, que la realidad “entitle it to be ranked as the most progressive and modern constitution ever adopted”⁵, apreciación con la que coincidiría Martínez de Alva, que tildaría el documento como “a piece of advanced legislation”, bien que de seguido precisara: “so advanced, indeed, that it may be considered as distinctively class legislation”⁶, apreciación que no deja de parecernos, cuando menos, discutible.

³ Mario DE LA CUEVA, “Evolución, instituciones y características del Derecho Constitucional Mexicano”, en *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Vol. 4º (Miscellanea di Diritto pubblico e privato), Padova, CEDAM – Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1958, pp. 309 y ss.; en concreto, p. 335.

⁴ Robert J. KERR, “The new Constitution of Mexico”, en *The American Bar Association Journal (A. B. A. J.)*, Vol. III, 1917, pp. 105 y ss.; en concreto, p. 106.

⁵ Bastante más rotundo y radical es el juicio de otro autor norteamericano, Wheless, quien también en referencia a la Carta de Querétaro, escribe: “‘It is safe to say that the new constitution, as adopted and promulgated by the convention, is the most radical and revolutionary body of laws that has ever been enacted and put into operation in the history of human government, as will abundantly appear from the review of its principal provisions’”. J. WHELESS, “Mexico. The Constitution of 1917”, en *The American Bar Association Journal (A. B. A. J.)*, Vol. III, 1917, pp. 205 y ss.; en concreto, p. 205.

⁶ Salvador MARTÍNEZ DE ALVA, “The Mexican Constitution of 1917”, en *The American Political Science Review (A. Pol. Sci. Rev.)*, Vol. 11, Issue 2, May 1917, (dentro de la sección “News and Notes”), pp. 379 y ss.; en concreto, p. 380. Unas líneas después, el propio autor se iba a mostrar muy crítico con el sistema económico establecido por la Carta de Querétaro, tildándolo de peligroso por su regulación del derecho de propiedad de la tierra, que iba a estrangular la iniciativa exterior y a apartar al capital extranjero; en fin, socialmente, Wheless consideraría que la regulación constitucional era impracticable. Como se puede apreciar, Wheless acertó muy poco en sus previsiones de futuro.

Los nuevos rumbos socio-económicos de la Carta queretana, y este es uno de los rasgos más destacables de la misma, no iban a ser el fruto de la plasmación positiva de nuevas ideas captadas en otros países; dicho de otro modo, no iban a resultar una derivación de determinadas posiciones de la dogmática constitucional europea, sino, bien al contrario, una consecuencia del profundo análisis llevado a cabo por los constituyentes acerca de cuáles eran las graves realidades sociales de México, que habían conducido a la Revolución, y de las medidas jurídicas con las que debían proceder a enfrentarse a ellas. Los constituyentes mexicanos trataron de articular de este modo un conjunto de disposiciones jurídicas con las que dar adecuada respuesta a los problemas profundamente arraigados en la sociedad desde la misma Independencia, normas cuyo norte no podía ser otro que la resolución de las profundas injusticias sociales de una sociedad brutalmente jerarquizada. A partir de la propia experiencia mexicana, la Constitución se propuso como un texto que, de forma dialéctica, intentó regular el movimiento, esto es, el tránsito de una sociedad notablemente atrasada hacia la modernidad⁷.

II. En perfecta sintonía con el deseo de los revolucionarios de regular con toda minuciosidad los múltiples aspectos de la organización social, económica y política, del mundo laboral, cultural y educativo, en definitiva, de todas las manifestaciones de la vida social, los constituyentes iban a elaborar una Constitución de corte reglamentista, no tanto por el número de sus artículos (136 en total, a los que habría que añadir 16 artículos transitorios), cuanto más bien por la minuciosidad y extensión de algunos de ellos, como sería particularmente el caso de los artículos 27, relativo al régimen de la propiedad de la tierra, y 123, referente al trabajo y a la previsión social, que constituyen por sí solos verdaderas normas legislativas, tanto por su extensión como por su detalle. El contraste que en este aspecto ofrece la Carta de Querétaro con la Constitución norteamericana es brutal, y no se piense que la suma concisión del texto de 1787 ha dejado en una total orfandad la regulación de amplios sectores materiales necesitados de ordenación en la vida social. Hace casi un siglo, Munro explicó la situación con absoluta clarividencia: “The written Constitution of the United States is a document

⁷ No muy distante es la posición de Díaz. Cfr. al efecto, Martín Díaz y Díaz, “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 59 y ss.; en concreto, pp. 74-75.

that occupies five pages of print in the World Almanac and can be read in half an hour. But alongside it, and based upon it, there has developed during the past hundred and forty years an unwritten constitution of vastly greater dimensions”⁸. En fin, el carácter reglamentista de la Constitución mexicana no es un rasgo, por lo menos a nuestro modo de ver, que juegue a favor de una valoración positiva del texto. Un significativo número de iuspublicistas de otros países, pero también mexicanos, se ha manifestado desde mucho tiempo atrás a favor de una constitución concisa.

A) Entre la doctrina foránea, se puede comenzar recordando la posición de Konrad Hesse, para quien “la Constitución debe permanecer incompleta e inacabada por ser la vida que pretende normar vida histórica y, en tanto que tal, sometida a cambios históricos. Esta alterabilidad caracteriza particularmente las relaciones vitales reguladas por la Constitución. De ahí que sólo al precio de frecuentes reformas constitucionales pueda el Derecho constitucional hacerse preciso, evidente y previsible”⁹. También Cappelletti se ha posicionado al respecto¹⁰, poniendo de relieve que, contrariamente a la mayoría de las leyes ordinarias, las Constituciones—y en el seno de éstas las declaraciones de derechos de modo muy específico—son necesariamente sintéticas, vagas y evasivas.

Particular interés revisten asimismo las clarividentes, a la par que brillantes, reflexiones vertidas al respecto por la Jueza norteamericana de la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito, Shirley M. Hufstedler, quien, tras señalar que las ambigüedades de los textos legales se nos presentan en una gran variedad de formas y magnitudes, distinguiendo de inmediato entre “the negligent ambiguity” y “the designed ambiguity”¹¹, recuerda que los constituyentes norteamericanos describieron estas gloriosas ambigüedades,

⁸ William Bennett MUNRO, *The Makers of the Unwritten Constitution*, (The Fred Morgan Kirby Lectures, delivered at Lafayette College, 1929), New York, The Macmillan Company, 1930, p. 1.

⁹ Konrad HESSE, *Escritos de Derecho Constitucional* (Selección), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 19.

¹⁰ Mauro CAPPELLETTI, “Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional”, en la obra colectiva, *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 599 y ss.; en concreto, p. 618.

¹¹ Shirley M. HUFSTEDLER, “In the name of justice”, en *Stanford Lawyer*, Spring/Summer 1979, Issue 23, pp. 2 y ss.; en concreto, p. 2, del texto al que puede accederse en la siguiente dirección electrónica: <https://www.yumpu.com/en/document/view/46248660/spring-summer-1979-issue-23-standford-lawyer-standford/-4>.

utilizando unos términos del Premio Nobel británico Rudyard Kipling, con “brushes of comets hair”, recurriendo al efecto a frases tan quiméricas como “unreasonable searches”, “probable cause”, “due process”, “just compensation” y “equal protection”. Hufstedler precisa de inmediato, que no pretende mostrarse irónica al tildar las palabras del *Bill of Rights* de “gloriosas ambigüedades”, tras lo que añade: “The very elusiveness of their content has made it possible to shape and reshape constitutional doctrine to meet the needs of an evolving, pluralistic free society. Precision has an honored place in writing a city ordinance, but it is a death warrant from a living constitution”¹².

Pero no se piense que estos posicionamientos se encuentran tan sólo entre la doctrina más próxima en el tiempo; ni mucho menos. En 1872, Laboulaye escribía: “Mais précisément parce qu’il est à désirer qu’on touche rarement à la Constitution, il faut éviter d’y insérer une foule de dispositions secondaires, transitoires, souvent mal étudiées, et qui, pétrifiées dans ce dépôt sacré, compromettraient le pays s’il poussait jusqu’à l’exagération le respect de la Constitution, ou compromettraient la Constitution même si le pays, souffrant d’une mauvaise loi, ne pouvait s’en délivrer autrement que par une Convention”¹³. En fecha no muy distante al texto escrito por el autor francés (concretamente en 1896), un autor tan destacado como James Bryce vinculaba la relevante función de los jueces norteamericanos a la brevedad de su Constitución: “The other fact which makes the function of an American judge so momentous—escribía—is the brevity, the laudable brevity, of the Constitution. The words of that instrument are general, laying down a few large principles”¹⁴.

B) Entre la doctrina mexicana hay bastantes autores que se han alineado en la posición precedentemente expuesta. Es el caso de Soberanes, para quien en México se ha venido desarrollando una técnica legislativa poco conveniente, por cuanto los preceptos constitucionales, en vez de ser muy generales, abundan en especificidades, con el vano propósito de

¹² Shirley M. HUFSTEDLER, en *Ibidem*, p. 4.

¹³ Édouard LABOULAYE, *Questions constitutionnelles*, Paris, Charpentier et Cie., Libraires-Éditeurs, 1872, p. 86.

¹⁴ James BRYCE, *The American Commonwealth* (Abridged edition for the use of Colleges and High Schools), New York/London, The Macmillan Company & Co., Ltd., 5th printing, 1952, (first published, October 1896), p. 184.

darles mayor firmeza¹⁵; sin embargo, en la práctica vemos que se modifican inclusive con mayor frecuencia que las leyes ordinarias, por lo que ni se alcanza la anhelada rigidez, ni se cumple con la jerarquía de las normas, complicándose inútilmente la sana evolución del ordenamiento jurídico.

De la facilidad para reformar la Constitución da una idea clarísima el dato numérico que ofrece Carpizo en referencia a los setenta primeros años de su vigencia. En ese lapso, la Constitución fue reformada en 354 ocasiones¹⁶, o lo que es lo mismo, anualmente se llevaron a cabo un promedio de cinco reformas. El propio autor apostilla algo que nos parece una obviedad, que no todas esas reformas han sido necesarias ni oportunas, tras lo que añade una consideración adicional, de la que discrepamos por entero. Para Carpizo, se modifica con frecuencia la Constitución porque se cree en ella. No es que no se pueda modificar un texto constitucional, pero reformarlo con tal fruición, a nuestro entender, dista de presuponer una prueba de que se cree en esa Constitución; bien al contrario, es una demostración de que ese texto supremo está siendo ninguneado, al margen ya de revelar una auténtica chapucería jurídica. Ciertamente es que el ritmo de reformas parece que ha tendido a descender en los años subsiguientes; atendiendo a la información que ofrece Tena Ramírez¹⁷, entre la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987 y la publicada en el mismo *Diario* del 1º de julio de 1994, esto es, en un período de siete años, hemos contabilizado un total de dieciséis reformas constitucionales, lo que, aunque entraña un descenso de la fiebre reformista, en todo caso, nos deja un promedio de algo más de dos reformas anuales, lo que nos sigue pareciendo un verdadero dislate.

No ha de extrañar, a la vista de lo que acontece, que Burgoa calificara la Constitución como “un traje de arlequín normativo”. La Constitución, argumenta el relevante maestro¹⁸, se ha reformado tan fácilmente como

¹⁵ José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ, “Para avanzar en el amparo, hay que reformar el artículo 107 constitucional”, en *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 251 y ss.; en concreto, pp. 252-253.

¹⁶ Jorge CARPIZO, “Ninguna había regido tanto tiempo a México”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 11 y ss.; en concreto, p. 12.

¹⁷ Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México 1808-1998*, México, Editorial Porrúa, 21ª edición, 1998; las referidas reformas pueden verse en pp. 1059-1145.

¹⁸ Ignacio BURGOA ORIHUELA, “Vigencia de la Constitución de 1917. Preceptos y reformas a la Constitución”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 337 y ss.; en concreto, pp. 340-341.

se reforma un reglamento gubernativo. Basta para ello con satisfacer, por la magia del presidencialismo, los requisitos formales de su art. 135. Entre esa multiplicidad de reformas, Burgoa cree que ha habido algunas necesarias, que han actualizado y perfeccionado el texto, pero ha habido otras (nosotros diríamos que las más) innecesarias e incluso las ha habido regresivas. Aunque quizá la materia que nos ocupa, esto es, la atinente a los derechos sociales, haya sido una de las que ha sufrido modificaciones más progresivas, no deja de ser sintomático de la “magia presidencial”, esto es, del capricho de los Presidentes de turno, y de la regresividad de buena parte de las reformas, la reflexión hecha en 2011 por quien fuera Presidente de la República, además de relevante constitucionalista, Miguel de la Madrid, que, refiriéndose al sentido general de las reformas, admitía que “ha habido una clara tendencia en las reformas constitucionales a ampliar las facultades del gobierno federal en todas las materias, con merma de los gobiernos de los Estados”¹⁹, lo que resulta enormemente sorprendente si se tiene en cuenta que más allá de las pomposas declaraciones de “soberanos” que se otorgan a sí mismos los Estados, el sistema federal mexicano, visto desde el exterior, en el mejor de los casos, no puede calificarse sino de “federalismo descafeinado”.

C) Recapitulando acerca de lo expuesto, puede entenderse muy bien, que los constituyentes queretanos, ante el temor ni mucho menos infundado de que su obra normativa pudiera verse desnaturalizada en caso de dejarse una amplia libertad de desarrollo al legislador subsiguiente, en temas tan sensibles a la Revolución como la propiedad de la tierra o la legislación laboral, dejaran plasmadas en el texto constitucional unas normas más propias de la ley, incluso del reglamento, que de la Constitución.

El extremado casuismo constitucional había de conducir, irremediablemente, a la necesidad de recurrir con muchísima más frecuencia de lo conveniente a la reforma del texto. No queremos insinuar con ello que un código constitucional no pueda, incluso a veces deba, ser reformado, pero no se puede perder de vista que la estabilidad es un atributo necesario de la Constitución, algo que por lo demás es perfectamente compatible con

¹⁹ Miguel DE LA MADRID, “Las grandes tendencias del constitucionalismo mexicano”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, op. cit., pp. 391 y ss.; en concreto, p. 408.

su reforma. Como escribiera ese enorme jurista que fue Roscoe Pound²⁰, el Derecho debe tener estabilidad y, sin embargo, no puede permanecer inalterable. Por ello mismo, toda meditación en torno al Derecho ha tratado de reconciliar las necesidades contradictorias de estabilidad y transformación. Y esta razonable reflexión, a nuestro entender, tiene plena vigencia respecto del Derecho de la Constitución.

II. LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910: UN PROCESO REVOLUCIONARIO DE ESTIRPE PREEMINENTEMENTE SOCIAL.

I. Dista mucho de ser nuestra pretensión hacer un recorrido histórico en torno a los principales hitos del proceso revolucionario; ello desbordaría de lejos el objetivo de este trabajo; sin embargo, sí entendemos necesario detenernos en algunos momentos clave de este largo proceso, a fin de mostrar que la Revolución mexicana tuvo como norte, primariamente, una revolución social, sin que ello, innecesario es decirlo, le privara de una finalidad política. Esto puede arrojar una esclarecedora luz acerca de por qué el logro más significativo de la Constitución, se encuentra en el hecho de que la misma iba a dar a luz por primera vez el constitucionalismo social.

Aunque el año 1910 es la fecha que convencionalmente suele fijarse como de inicio de la Revolución, no faltan autores, como es el caso de Castañeda, un excelente conocedor de esa etapa, que, lisa y llanamente, escribe que la Revolución apareció en 1906 con el Programa del Partido Liberal Mexicano (PLM), fechado en la ciudad norteamericana de Saint Louis el 1º de julio de 1906, firmado en primer término por el presidente del partido, Ricardo Flores Magón. El propio autor apostilla poco después²¹, que la importancia y trascendencia del “magonismo”, como acostumbran denominar los historiadores al movimiento del PLM, se oculta, al considerarlo tan sólo como precursor de la Revolución Mexicana, lo que puede explicarse por una razón fundamental: su radicalismo, su nítido planteamiento de la problemática social mexicana, yendo a la raíz de las cosas. El “magonismo” no sólo reivindicó los derechos políticos conculcados y los principios

²⁰ Roscoe POUND, *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, edición al cuidado de José Luis Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares, 2004, p. 5.

²¹ Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución mexicana y Constitución de 1917 (1876-1938)*, México, D. F., Miguel Ángel Porrúa, 3ª ed., 1995, pp. 43-44.

político-constitucionales traicionados (sistema federal, división de poderes, separación entre la Iglesia y el Estado...), sino que entendió que todo ello presuponía una organización social infinitamente más justa.

El PLM fracasó políticamente, quizá por el radicalismo de sus propuestas en aquel tiempo y para aquella sociedad, quizá también por la “neutralización” en los Estados Unidos de sus principales líderes y, muy en particular, de Ricardo Flores Magón, pero no puede caber la más mínima duda de que su programa, que rezuma por todos sus poros una indudable modernidad, además de acoger, como bien se ha señalado²², una serie de principios de un profundo sentido humanista, en los que se hermanan la libertad individual y la protección social, no sólo será el primer texto que con toda nitidez esbozó en esos años de apertura del nuevo siglo algunas de las líneas maestras del constitucionalismo social mexicano, sino que terminará incidiendo de modo significativo sobre los principios constitucionalmente recepcionados en 1917. Con toda razón, el Programa del PLM se ha considerado²³ el documento político más importante y más completo de cuantos se han publicado antes y después de la Revolución de 1910²⁴.

II. Al Programa del PLM le sucederán un conjunto de Planes que no hacen sino incidir con mayor o menor intensidad en ese sustrato eminentemente social de la Revolución. Sin la menor pretensión de exhaustividad, nos haremos eco de algunos de esos documentos.

El Plan de San Luis, suscrito por Francisco Indalecio Madero en San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910, aunque proclamado en San Antonio (Texas), durante su exilio en Norteamérica, se ha considerado generalmente

²² Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano* (La integración constitucional de México. 1808-1988), México, FCE, 1ª reimpr. de la 1ª ed., p. 475, 1996.

²³ En tal sentido, E. PORTES GIL, “El problema agrario en el pensamiento liberal mexicano”, en la obra auspiciada por el I. y N. Colegio de Abogados, *El Constituyente de 1856 y el pensamiento liberal mexicano*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1960, pp. 85 y ss.; en concreto, p. 95.

²⁴ En análoga dirección, aunque poniendo el acento en el Derecho laboral, ese gran maestro universitario que fuera Rector de la UNAM, Mario de la Cueva, ha considerado que el Programa del PLM es el documento pre-revolucionario más importante en favor de un Derecho del Trabajo, hallándose en él delineados claramente algunos de los principios e instituciones de la Declaración mexicana de derechos sociales. Mario DE LA CUEVA, *El nuevo Derecho mexicano del Trabajo* (Historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales), México, Editorial Porrúa, 1972, p. 42.

como el punto de partida de la Revolución. Aunque se suele poner el acento en su famoso punto séptimo, que precisaba que el día 20 de noviembre, desde las seis de la tarde, “todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan”, lo cierto es que el Plan “maderista” ya anticipaba con toda nitidez la reforma agraria, una de las señas de identidad de la Revolución, en perfecta sintonía con la búsqueda de una justicia social que, no obstante distar de haberse logrado en la práctica ni tan siquiera en nuestro tiempo, se ha considerado como uno de los valores fundamentales del sistema jurídico mexicano²⁵.

El Plan de San Luis no sería ni mucho menos el único formulado en estos primeros momentos de la Revolución. El 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata expedía en Villa de Ayala (Estado de Morelos) el llamado “Plan de Ayala”²⁶, bajo el lema “Reforma, libertad, Justicia y Ley”. Un estudioso de los procesos de reforma de la tierra en Latinoamérica, el norteamericano Karst, ha considerado el Plan de Ayala como “the document which served as the manifesto for the agrarian movement in the Mexican Revolution”²⁷, haciéndose eco de cómo en el mismo se ponía de relieve el rol desempeñado por la “<venal justice> (i. e., corrupt judges)” en el despojo de las tierras de los pueblos.

El Plan zapatista, como unos años después la Ley Agraria del general Francisco Villa, de 24 de mayo de 1915, hizo especial hincapié en el problema de la tierra, que, por lo que se decía en uno y otro texto, no parecía tener otra forma de solución que la de la fuerza de las armas. No cabe la más mínima duda de que el reparto de la tierra fue la demanda primigenia de la gran mayoría de la población que se alzó en armas en respaldo de la Revolución. No ha de extrañar por tanto, que el diputado Juan de Dios Bojórquez, al hilo de la discusión en Querétaro del art. 27 de la Constitución, relativo al régimen constitucional de la propiedad de la tierra, dijera:

²⁵ José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ, *Historia del sistema jurídico mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 84.

²⁶ El Plan de Ayala puede verse en Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, pp. 187-191.

²⁷ Kenneth L. KARST, “Latin-American Land Reform: The Uses of Confiscation”, en *Michigan Law Review (Mich. L. Rev.)*, Vol. 63, 1964-1965, pp. 327 y ss.; en concreto, p. 345.

“... la cuestión agraria es el problema capital de la Revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra”²⁸.

Durante una treintena de años, la oligarquía había podido sostener un proyecto histórico que, bajo el lema de “orden y progreso”, imaginó a México un país moderno. Pero lo cierto es que el orden²⁹ pesó más que el ideal de progreso, y aunque éste se hizo patente en muchos campos de la actividad económica, ni la obra hidráulica, ni los ferrocarriles, ni la abundancia de capital extranjero, ni la situación de México como uno de los principales productores mundiales de petróleo³⁰, compensaron el hambre del campesinado, la indefensión obrera o la exclusión política de las clases medias. Como muy acertadamente se ha escrito³¹, la modernidad carece de sentido sin justicia social, se devalúa como mero apetito de productividad. Prometeo se ensombrece cuando sus conquistas dejan de pertenecer a todos. Ello explica que, no obstante no existir un cuerpo doctrinal revolucionario que sirviera como columna vertebral ideológica del levantamiento revolucionario, las masas campesinas y gran parte de la clase media se alinearan con la Revolución. De resultas de todo ello, iba a corresponder a la Revolución de 1910-1917 llevar a cabo una radical transformación del constitucionalismo mexicano, que de venir connotado por la filosofía constitucional liberal de

²⁸ Apud Patricia GALEANA, “Introducción”, en Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 3ª ed., 2014, pp. IX y ss.; en concreto, p. XII.

²⁹ No cabe desconocer el hecho, constatado por una buena parte de la doctrina, de que el régimen del general Porfirio Díaz trajo creciente estabilidad política y orden a una nación plagada de revueltas, insurrecciones, invasiones extranjeras y confusión general desde que alcanzara su Independencia en 1821. Así, entre otros autores, W. Raymond DUNCAN, “Los antecedentes políticos y sociales de la Constitución mexicana de 1917”, en *Inter-American Law Review (Inter-American L. Rev.)* vol. 5, 1963, pp. 313 y ss.

³⁰ Un hecho harto significativo al respecto es el de que, según los datos que ofrece Cabrera, en 1910 México era el séptimo productor de petróleo del mundo, pasando a ser el tercero en 1911. Lucio CABRERA, “La Revolución de 1910 y el Poder Judicial Federal”, en la obra colectiva auspiciada por el Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte y el pensamiento jurídico*, México, D. F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 181 y ss.; en concreto, p. 183.

³¹ Mariano PALACIOS ALCOCER, “La Constitución de 1917”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, pp. 1 y ss; en concreto, p. 1.

1857, se iba a transformar en un constitucionalismo social, que marca un radical cambio de rumbo en la historia del constitucionalismo universal.

En definitiva, el proceso revolucionario mexicano que culminó con la Carta de Querétaro, fue tributario de un conjunto de factores que, no obstante carecer de idéntica fuerza, confluyeron en el desencadenamiento de la Revolución. García Ramírez³², uno de los más cualificados estudiosos del tema de los derechos sociales en México, los ha condensado en los cuatro siguientes: un factor político, un factor agrario, un factor obrero y un factor ideológico o intelectual. Un factor político que dio a la Revolución sus banderas primordiales, que se centraba en las reelecciones del viejo dictador Porfirio Díaz, en la opresión generalizada y en el deseo de renovación del poder por medio de la “no reelección”, una de las claves revolucionarias de México. Un poderoso factor agrario, que el autor califica de formidable ariete contra el viejo régimen en un país predominantemente rural, cuya tierra se hallaba en manos de un puñado de hacendados. Un factor obrero, no obstante ser aún incipiente el proletariado del país, donde apenas comenzaba la industrialización. En fin, un factor ideológico o intelectual, que nuestro autor visualiza como la reacción contra la filosofía oficial del “porfirismo”, el positivismo, que se puede constatar en círculos universitarios de los que provendrían algunos lúcidos pensadores de la Revolución.

III. LA CONSTITUCIÓN “SOCIAL”.

A) El devenir en Europa del Estado social y de los derechos sociales.

I. La filosofía racionalista de la Ilustración conducirá en la Revolución francesa a la exaltación de la creencia en los derechos del hombre, cuya ignorancia, olvido y desprecio serán considerados por el mismo Preámbulo de la Declaración de Derechos de 1789, “les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements”. Ello conducirá a proclamar estos derechos como la base misma de todo el edificio social. Significativamente, esta Declaración se colocará por delante de la Constitución. Más aún, la Declaración de Derechos, además de exigir instrumentos de garantía de

³² Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, en la obra recopilatoria de trabajos del propio autor, *Estudios jurídicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 15 y ss.; en concreto, pp. 27-28.

esos mismos derechos, iba a acoger algún principio propio de la organización política, como el de la división de poderes. Sin aquellos instrumentos de garantía y sin el citado principio estructural, no habría Constitución.

El Estado burgués de Derecho, tal y como escribiera Carl Schmitt en su *Verfassungslehre*³³, encontrará su significado en una serie de contraposiciones; con arreglo a la primera de ellas, tal Estado contrasta con el Estado de fuerza, en un contraste que recuerda el existente entre la *liberté du citoyen* y la *gloire de l'État*. Pero aquel concepto no adquirirá un sentido preciso más que cuando, yendo más allá de los principios generales de libertad, que por supuesto siempre creemos que serán un *prius*, se establezcan algunos criterios orgánicos identificativos de tal Estado. El principio de la división de poderes y la limitación del poder que a él se anuda, como asimismo la justiciabilidad de todos los actos de la Administración, vendrán a integrar, en una apretada síntesis, los rasgos orgánicos identitarios de ese Estado.

La doctrina política de los derechos públicos individuales se relacionará muy estrechamente, como recuerda Duez³⁴, y es algo por lo demás bien sabido, con el liberalismo económico y social reinante en la época. Es perfectamente comprensible por ello mismo, que a los derechos del hombre proclamados en 1789 se les dé a lo largo del siglo XIX una interpretación burguesa y muy rural, por utilizar la caracterización que de ellos hará Vedel³⁵, figurando como verdadero paradigma el derecho a la propiedad, que se reconocerá como un derecho inviolable y sagrado. El propio autor precisará que, aunque sin duda en la historia constitucional francesa podrán recogerse aquí y allá huellas del socialismo, ni en 1793 ni en 1848 los redactores de los textos constitucionales se iban a alejar mucho de la senda inicialmente referida, aunque sea cierto que en esos textos encontramos algunas referencias a derechos de naturaleza social, por ejemplo, al derecho al trabajo.

³³ Carl SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, versión española de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 141-143.

³⁴ Paul DUEZ, “Esquisse d’une définition réaliste des droits publics individuels”, en *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1933, pp. 11 y ss.; en concreto, p. 116.

³⁵ Georges VEDEL, “Balance de la experiencia constitucional francesa a mediados del siglo XIX”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Tomo II, México, D. F., Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México, 1957, pp. 875 y ss.; en concreto, p. 915.

II. La fórmula del “Estado democrático y social” surgió por primera vez en la Revolución de París de 1848, en ese compromiso concertado entre los pequeños partidos demoliberales y las primeras asociaciones del movimiento obrero francés de ese período. Como recuerda Abendroth³⁶, la fórmula del “Estado de Derecho democrático y social”, tal como entonces apareció en las publicaciones de Louis Blanc (1811-1882), tomada si no en su literalidad, sí en cuanto a su contenido, del socialista utópico inglés Robert Owen (1771-1858), que la había acuñado en los años treinta, en los momentos iniciales del movimiento obrero inglés, tenía un contenido concreto. Se refería al derecho al trabajo, entonces considerado como un derecho fundamental, lo que se explica porque la Revolución de 1848 fue la resultante de una grave crisis económica de la que derivó un paro masivo. Con posterioridad, la mencionada fórmula desapareció durante un largo período de tiempo de la historia europea, y ya no reaparecería sino con el resurgir del movimiento obrero.

La Constitución del *Reich* alemán, aprobada el 28 de marzo de 1849, aunque nunca entrara en vigor, se nos presenta como un documento jurídico de una extraordinaria riqueza, y aunque no se puede decir que diera pasos decisivos en lo que a la recepción de los derechos sociales se refiere, sí consagró algunos derechos que se pueden ubicar dentro de tal categoría, como sería el caso del derecho a la enseñanza gratuita³⁷. De igual forma, el texto elaborado en Frankfurt am Main contempló algunos derechos no destinados a la protección de las personas individuales, sino referidos a la existencia propia de una institución, esto es, lo que hoy ubicaríamos dentro de la categoría normativa de las “garantías institucionales”, tal por ejemplo, el reconocimiento a cada municipio de su derecho a “la propia administración de sus negocios municipales”. Entre la doctrina alemana, aunque no han faltado autores que han relativizado un tanto la influencia en el constitucionalismo germano de la obra de los constituyentes de 1848-

³⁶ Wolfgang ABENDROTH, “El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político”, en Wolfgang Abendroth, Ernst Forsthoff y Karl Doehring, *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 9 y ss.; en concreto, pp. 15-16.

³⁷ A tenor del art. 157 de la *Paulskirchen Verfassung* (Constitución de la Iglesia de San Pablo): “No se pagará cuota alguna por la enseñanza en las escuelas del pueblo y en otras escuelas de oficios. A los indigentes se les debe conceder enseñanza gratuita (“freier Unterricht”) en todas las instituciones escolares públicas”.

1849, como es el caso de Schneider³⁸, para quien tal influencia no ha podido ser acreditada, no creemos que pueda caber la más mínima duda de que los Constituyentes alemanes posteriores tuvieron a la vista la muy relevante obra de 1848-1849, viéndose influidos por ella en diferentes puntos. Más aún, el mencionado autor llega a escribir, de modo un tanto contradictorio, que el *pathos* liberal de la Asamblea de la Iglesia de San Pablo brilla todavía en la Asamblea Constituyente de Weimar³⁹.

A la vista de lo expuesto, parece razonable sostener que, entre la doctrina iuspublicística europea del XIX, ni la problemática de los derechos sociales, ni la del Estado social, ocuparán un lugar de privilegio, como tampoco se les hará figurar a los primeros en los textos constitucionales de ese siglo. Por supuesto, ello no impedirá que en una fecha tan temprana como la de 1862 ya nos encontremos con un planteamiento tan crítico, incluso demoledor, hacia el constitucionalismo demoliberal, como el que hará Ferdinand Lassalle en su célebre conferencia de Berlín sobre la esencia de la Constitución (*Über Verfassungswesen*), en la que, como es sabido, sentará las bases del realismo constitucional.

En cualquier caso, será en los inicios del siglo XX, con las luchas obreras y los graves enfrentamientos sociales, que alcanzarán su cenit con la revolución soviética, cuando los constituyentes pasen a contemplar los derechos sociales con cierta amplitud. Es justamente por lo mismo, por lo que la doctrina se ha mostrado generalmente de acuerdo en que los aspectos sociales no se han planteado en el constitucionalismo europeo sino hasta bien entrado el siglo XX. En tal dirección, por mencionar algunos ejemplos, Mirkin-Guetzévitch escribe⁴⁰, que los elementos sociales aparecen en la medida en que se agita sobre los espíritus de los constituyentes la amenaza social, y Kunz, en forma análoga, apunta a su vez⁴¹, que con los anhelos democráticos que inspiraron las revoluciones europeas de 1848 surgieron los derechos hoy

³⁸ Hans SCHNEIDER, “En torno a la evolución constitucional alemana. 1848-1856”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX, op. cit.*, Tomo I, pp. 61 y ss.; en concreto, p. 75.

³⁹ *Ibidem*, p. 77.

⁴⁰ Boris MIRKINE-GUETZÉVITCH, “Prólogo”, en la obra del propio autor, *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931, pp. 7 y ss.; en concreto, pp. 36-37.

⁴¹ Josef L. KUNZ, “La Constitución austriaca de 1867”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX, op. cit.*, Tomo I, pp. 139 y ss.; en concreto, p. 199.

tradicionales de libertad personal y política, en tanto que los derechos sociales serán formulados mucho tiempo después, como resultado de la lucha social.

III. Si paradigmático del constitucionalismo burgués había sido el derecho de propiedad, como antes dijimos, no lo iba a ser menos en el cambio de concepción de los derechos en los inicios del siglo XX. No es arriesgado decir, que el citado derecho, posiblemente, pueda considerarse el paradigma de las diferencias entre la concepción tradicional de los derechos, de corte liberal, y la nueva visión subyacente en los derechos sociales. La idea acuñada por Duguit de la función social de la propiedad, que se traduce en que la propiedad implica para el propietario un cierto grado de obligación social, marcará esa diferencia. El art. 153 de la Carta de Weimar, en su párrafo cuarto y último, dirá: “La propiedad obliga. Su uso debe ser al mismo tiempo un servicio prestado al interés general”⁴². Como señalara Fischbach⁴³, según tal previsión, la propiedad encierra un deber fundamental hacia el Estado. Y éste la protege, no para favorecer el provecho personal del propietario, sino el interés del orden económico colectivo.

La Carta de Weimar iba a ejercer una notable influencia en otros países europeos que, a partir de 1918, esto es, al término de la Primera Gran Guerra, iban a renovar su Constitución o establecerla por vez primera. Haciéndose eco del texto alemán, el relevante profesor peruano Barandiarán⁴⁴, en una obra bien poco conocida, —que García Belaunde calcula que fue escrita probablemente en 1929, publicándose por primera vez el año siguiente, y que si por momentos aparece envuelta en la “bruma germánica” de que hablaba Giovanni Papini, no por ello deja de ofrecernos reflexiones de valor permanente⁴⁵— pero que vale la pena rescatar, aducía que este texto

⁴² Tomamos el texto de la traducción que hacemos de la versión francesa que ofrece Paul DUEZ, en “Esquisse d’une définition réaliste des droits publics individuels”, *op. cit.*, p. 126. Esta versión nos parece más correcta que la que se ofrece en la traducción al castellano de la obra de Boris MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Las nuevas Constituciones del mundo*, *op. cit.*; el texto del citado art. 153, en pp. 87-88.

⁴³ Oskar Georg FISCHBACH, *Derecho político general y constitucional comparado*, Barcelona/Buenos Aires, Editorial Labor, 2ª ed., 1934, pp. 357-358.

⁴⁴ José León BARANDIARÁN, *La Constitución de Weimar (1919)*, Lima, Jaus Impresiones, 2014, p. 23.

⁴⁵ Domingo GARCÍA BELAUNDE, “Los primeros escritos de José León Barandiarán: el aspecto constitucional”, en José León Barandiarán, *La Constitución de Weimar (1919)*, *op. cit.*, pp. 1 y ss.; en concreto, pp. 6 y 10, respectivamente.

jurídico no podía ser una obra anacrónica, pues encarnaba la emoción y el anhelo del siglo de tender hacia una organización más justa de la vida; ese era el verdadero imperativo al que obedecía. Y ello, añadiríamos ya por nuestra cuenta, casaba a la perfección con la tendencia moralizadora subyacente a esta Carta constitucional.

La Carta de Weimar acogerá un amplio conjunto normativo de reglas de carácter social, por lo que se ha podido decir⁴⁶, que la misma positivó aquellas concepciones jurídicas sustanciales que se habían expresado con la vieja fórmula del “Estado de Derecho democrático y social”, nacida de la Revolución francesa de 1848. La trascendencia de la innovación, que implicará el paso de un Estado concebido como mero guardián del orden público, en sintonía con el principio fisiocrático del *laissez faire, laissez passer*, que ya daba sus últimos coletazos, a un Estado prestacional o asistencial, así como también redistributivo de la riqueza, era obvia. En cualquier caso, no se puede olvidar, desde una óptica dogmática, que ya en 1903 Hermann Heller había acuñado el concepto del Estado social, *sozialer Rechtsstaat*⁴⁷, algo que respondía no sólo a su militancia socialdemócrata, sino al hecho de que, como uno de los más destacados tratadistas de la teoría política y del Estado del primer tercio del siglo que era, Heller se enfrentó con el problema específico de la crisis de la democracia y del Estado de Derecho, a los que, como a su

⁴⁶ Wolfgang ABENDROTH, “El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político”, en Wolfgang Abendroth, Ernst Forsthoff y Karl Doehring, *El Estado social*, op. cit., pp. 9 y ss.; en concreto, p. 18.

⁴⁷ En su *Teoría del Estado*, Heller escribía: “La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica (...). La determinación de la función de sentido, inmanente, del Estado es de importancia decisiva para la comprensión del mismo en todos sus detalles. Sin una referencia a la función de sentido del Estado, todos los conceptos de la Teoría del Estado y del Derecho Político aparecen vacíos de significado. El agnosticismo, que estima que no puede responderse a la cuestión del <fin> del Estado, conduce a la triste conclusión de que el grupo político sólo puede definirse por su instrumento, la <violencia>. A esta doctrina, y con mayor motivo a las que sostienen que el poder es el <fin> conceptualmente necesario del Estado, más que ser falsas les sucede que no nos dicen absolutamente nada. Pues todas las instituciones humanas despliegan poder, y si no se fija una función de sentido al poder específico del Estado, no es posible diferenciarlo de una gavilla de bandoleros, de un cártel del carbón o de un club deportivo”- Hermann HELLER, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 6ª ed. en español, 1968, p. 221.

vez nos recuerda García Pelayo⁴⁸, consideraba que era preciso salvar no sólo de la dictadura fascista, sino también de la degeneración a que le habían conducido el positivismo jurídico y los intereses de los estratos dominantes. En cualquier caso, en Weimar no se normativizará tal concepto, habiendo que esperar para que ello acontezca a la *Bonner Grundgesetz*. De modo natural, la evolución del que ya con toda justicia podrá llamarse “Estado social de Derecho”, o “Estado social y democrático de Derecho”, conducirá a que las “garantías sociales” no queden relegadas en la región vaporosa de una promesa meramente programática de la que tomaría nota el legislador⁴⁹, que es el primer obligado, sino a reconocerles una vinculación jurídica directa.

El Estado social, como ya vislumbrara Forsthoff, no sólo apunta en la dirección de un Estado redistribuidor de riqueza, que fija como norte de su orientación la justicia social, sino que, por ello mismo, se nos presenta como un Estado decididamente intervencionista, empeñado en alcanzar una nueva dimensión social de la libertad que ha de conducir, en último término, a una transformación de la sociedad en un sentido más justo e igualitario. Es por lo mismo por lo que el maestro Posada, refiriéndose a las nuevas tendencias del Derecho constitucional, pudo hablar del carácter teleológico de tal Estado y de sus inspiraciones éticas, y ya en específica alusión a la Constitución republicana de 1931, la iba a caracterizar, entre otros rasgos, por ser “defensora de la acción tutelar de los natural o socialmente débiles y no bien protegidos por el Derecho”⁵⁰.

B) El tradicional olvido por parte de la doctrina europea de la aportación del texto queretano y la lógica reacción de la doctrina mexicana.

I. La doctrina europea, que en la época weimariana no prestaba la atención debida al constitucionalismo latinoamericano, con la vista limitada al Viejo Continente, y excluyendo también al mundo soviético, no dudó en

⁴⁸ Manuel GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 9ª reimpr., 1995, pp. 16-17.

⁴⁹ Ernst FORSTHOFF, “Problemas constitucionales del Estado social”, en Wolfgang Abendroth, Ernst Forsthoff y Karl Doebling, *El Estado social*, op. cit., pp. 43 y ss.; en concreto, p. 89.

⁵⁰ Adolfo POSADA, *Tratado de Derecho Político*, Tomo II (Derecho constitucional comparado de los principales Estados de Europa y América), Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 5ª ed. revisada, 1935, p. 391.

atribuir a la Carta alemana de 1919 la primogenitura del reconocimiento de los derechos sociales. En 1933 Paul Duez era inequívoco al respecto: “Il faut rappeler –escribía– que les Déclarations de Droits de 1793 et de 1848 se sont légèrement teintées de la conception du droit social, mais que surtout la Constitution allemande de Weimar leur a fait une large place officielle, dans la deuxième partie de son oeuvre”⁵¹. En similar dirección, aunque un buen número de años más tarde, Biscaretti escribía⁵², que los derechos sociales, de los que en 1793 se habían hecho algún eco tanto los girondinos como los jacobinos, tuvieron que esperar más de un siglo para que se consagraran nuevamente, aun cuando con mayor amplitud, en la Constitución de Weimar. A su vez, Mirkine-Guetzévitch, al hacerse eco de las nuevas tendencias de las declaraciones de derechos, ponía algunos ejemplos puntuales: la Carta de Weimar de 1919, la Constitución yugoeslava de 1921, así como las Constituciones de Rumania, Polonia y Estonia. Como puede advertirse, la Carta queretana, anterior a todas las mencionadas, era ignorada. La excepción frente a este injusto olvido de las enormes aportaciones al constitucionalismo social del texto mexicano la vamos a encontrar en el Profesor sevillano García Oviedo, que escribía en 1931⁵³. En un capítulo dedicado de modo específico a los derechos de carácter social, el autor procede a transcribir los que considera como más importantes preceptos relativos a la vida social de las Constituciones del momento en que escribe; de este modo, va plasmando algunos artículos del texto de Weimar, de la Constitución checoslovaca, de la Carta constitucional finesa, de la

⁵¹ Paul DUEZ, “Esquisse d’une définition réaliste des droits publics individuels”, *op. cit.*, p. 125.

⁵² Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, *Introducción al Derecho constitucional comparado*, (Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”. Las constituciones modernas), México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. en español, 1975, p. 293.

⁵³ Ciertamente es que otro español, el relevante Profesor Ruiz del Castillo, veinte años después, volvía a poner como ejemplo, a la par que los textos constitucionales europeos, las Constituciones iberoamericanas. Escribiendo sobre los nuevos rumbos del Derecho constitucional, decía: “El concretismo de los derechos sociales, su conexión con la vida real –a diferencia de los derechos abstractos que contemplan sólo <posibilidades> y <oportunidades>– dotan de caracteres específicos a las fórmulas, ya que éstas necesitan adaptarse a situaciones determinadas. Y así, v. gr., se reflejan en muchas Constituciones americanas recientes los problemas y las necesidades que suscita la vida familiar (dada la peculiaridad de su situación), o muchas Constituciones europeas y americanas aparecen como instrumentos de reforma agraria”. Carlos RUIZ DEL CASTILLO, “Situación y rumbos del nuevo Derecho constitucional”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, 1953, IV Trimestre, núm. 67, pp. 31 y ss.; en concreto, p. 38.

Constitución de Yugoslavia, pero también de las Constituciones mejicana y chilena, concluyendo con su consideración de que la tendencia social recogida en las nuevas Constituciones es a todas luces lo más interesante de cuanto como novedad acusa el constitucionalismo de la trasguerra⁵⁴.

II. El olvido doctrinal a que venimos refiriéndonos no dejaba de ser notablemente injusto por cuanto, como es bastante obvio, el texto queretano antecede en más de dos años al de Weimar, y es al primero al que, en rigor, ha de otorgarse la primogenitura del constitucionalismo social. La idea de la función social de la propiedad, como ya se ha dicho, uno de los rasgos emblemáticos del constitucionalismo social, como ha escrito Karst, será tomada por todos los reformadores latinoamericanos “with all of the passion of fresh discovery”⁵⁵. Pero evidentemente, en este marco de preocupaciones sociales, México iba a ir muy por delante del resto de países del área. Aún no existiendo en él durante el siglo XIX la aguda lucha social a la que la doctrina atribuye un efecto determinante en lo que a la declaración de los derechos sociales se refiere, la situación de brutal injusticia social en la que mediado el XIX se encontraban amplísimos sectores de la población, y desde luego la totalidad de la población indígena, condujo a que, ya entre los Constituyentes de 1856-1857, diferentes diputados demandasen el reconocimiento constitucional de amplios derechos sociales; sin perjuicio de que más adelante tratemos la cuestión con mayor detenimiento, podemos recordar, entre otros muy relevantes diputados, a Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, apodado “el Nigromante”, e Isidoro Olvera. Sus propuestas, desgraciadamente, no fueron aprobadas; eran demasiado avanzadas para su tiempo y para los intereses económicos en juego. Pero lo verdaderamente significativo es que, con una intensidad nada común para la época, un buen número de diputados, algo podríamos decir que impensable en las Constituyentes de ningún otro país europeo o latinoamericano, reivindicaron la necesidad de reconocer en la Constitución unos derechos sociales –al igual que una profunda reforma del régimen jurídico de la propiedad de la tierra– con los que hacer frente a la clamorosa situación de injusticia social existente.

⁵⁴ Carlos GARCÍA OVIEDO, *El constitucionalismo de la postguerra*, Sevilla, Tipografía de M. Carmona, 1931, pp. 205-206. El capítulo al que hemos aludido, en pp. 171-216.

⁵⁵ Kenneth L. KARST, “Latin-American Land Reform: The Uses of Confiscation”, *op. cit.*, p. 346.

No debe extrañar por lo mismo que, revestidos de toda la razón, los autores mexicanos hayan reivindicado el notabilísimo protagonismo que a México corresponde en el ámbito del constitucionalismo social. Un destacado protagonista en Querétaro, Palavicini, en su clásica obra *Historia de la Constitución*, destacaba que la misma era la precursora entre todas las del mundo de la creación de los derechos sociales⁵⁶. Y entre la doctrina actual, con la sensatez y el rigor habitual que caracteriza a ese gran jurista que es García Ramírez, éste replica a Mirkine-Guetzévitch, que no fue la Constitución alemana de Weimar el primer texto fundamental que dio entrada a las garantías y derechos sociales; por el contrario, la prioridad cronológica, aun cuando no la primacía de la influencia, corresponde a la Constitución mexicana de 1917⁵⁷.

En la misma dirección, Fix-Zamudio y Valencia Carmona⁵⁸, al aludir al grupo de Constituciones pioneras que iban a iniciar el constitucionalismo social, precisaban que de ellas la Constitución mexicana fue la primera en incorporarse a este movimiento, a través de sus artículos 3º, 27, 28, 123 y 130⁵⁹. También Carrillo

⁵⁶ Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 51.

⁵⁷ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año I, Enero/Abril 1968, pp. 119 y ss.; en concreto, p. 130.

En otro trabajo, el propio autor, haciéndose eco del hecho de que con frecuencia se ha sostenido que a la Constitución de Weimar de 1919 corresponde la prioridad cronológica en el reconocimiento de los derechos sociales, replica que no es así, a pesar de que la misma haya fluido sobre las Constituciones que le sucedieron en el espacio y en el tiempo. Antes de ella, en efecto, se sitúan la mexicana de 1917 y la Declaración rusa de derechos del pueblo trabajador y explotado, que conjuntamente con la Constitución de la República de los Soviets, de 1918, integró la ley fundamental de la RSFSR. Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Tres textos precursores en el constitucionalismo social”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año I, núm. 2-3, Mayo/Diciembre 1968, pp. 469 y ss.; en concreto, pp. 474-475.

⁵⁸ Héctor FIX-ZAMUDIO y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, pp. 517-518.

⁵⁹ Ya bastantes años antes, el propio Fix se había hecho eco del dato bien conocido de que la constitución mexicana había iniciado la etapa del llamado “constitucionalismo social” al elevar a nivel de normas fundamentales a los derechos de los grupos sociales desprotegidos y marginados, esto es, los campesinos y los obreros. Le seguirían las Constituciones rusa de 1918 y alemana de Weimar de 1919. Héctor FIX-ZAMUDIO, “La Constitución y el Estado social de Derecho”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, op. cit., Tomo V, pp. 73 y ss.; en concreto, p. 73.

Flores estima, que la Constitución de 1917 ocupa un sitio singular en el mundo, pues fue la primera Carta política en que, junto a los derechos tradicionales, aparecieron “derechos humanos de carácter social y económico, mexicanísimos por su formulación y antecedentes”⁶⁰. En fin, y sin ánimo alguno de exhaustividad, para Soto Flores⁶¹, estamos en presencia de la primera Constitución en el mundo que previno derechos sociales a favor de las clases más desprotegidas.

Para finalizar este punto, quizá convenga efectuar una precisión. El Estado social, como ya se ha dicho, y es de sobra sabido, se iba a caracterizar por ser un Estado de prestaciones, por así decirlo, en el que los poderes públicos asumían la realización de conductas positivas, de carácter prestacional, con una connotación claramente económica, encaminadas a ayudar a los sectores sociales más necesitados. En México, este rasgo iba a ser objeto de una curiosa matización. La gran mayoría de las “conquistas sociales” introducidas por los sectores más avanzados del Constituyente no se iban a llevar a cabo mediante la imposición de conductas de naturaleza prestacional a los poderes públicos, salvo la gratuidad de la educación básica contemplada por el art. 3º del texto y algunas demandas de intervención pública similares, sino fundamentalmente mediante la imposición de limitaciones a los particulares. Es por lo mismo por lo que Cossío Díaz ha podido decir⁶², que el programa de la Revolución que fue constitucionalizado, podía defenderse en buena medida a través de los mecanismos tradicionales del Estado liberal y, fundamentalmente, a través del juicio de amparo.

C) Los precursores del constitucionalismo social mexicano.

a) Los planteamientos sociales en el Congreso Constituyente de 1856-1857

El momento culminante anterior al Constituyente de Querétaro en lo que atañe a las inquietudes por los problemas sociales y a la búsqueda de fórmulas jurídicas con las que hacerles frente, lo hallamos en el Constitu-

⁶⁰ Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Editorial Porrúa, 1981, p. 240.

⁶¹ Armando SOTO FLORES, “Vigencia de la Constitución de 1917. Principios fundamentales de la constitución”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, op. cit., pp. 332 y ss.; en concreto, p. 333.

⁶² José Ramón COSSÍO DÍAZ, “Las concepciones del Derecho en el Constituyente de 1916-1917”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vol. X, 1998, pp. 193 y ss.; en concreto, pp. 204-205.

yente de 1856-1857. Los hombres de aquel momento profesaban las ideas del liberalismo clásico, por lo que tenían una fe excesiva en el libre juego de las leyes económicas, preconizado básicamente por Adam Smith. Justamente por ello, el Congreso Constituyente de mediados de siglo dejó sin solucionar el ya por entonces grave problema agrario, pero ello no obsta para dejar de reconocer, que en su seno hubo personas que, visionariamente, detectaron la grave problemática del país y trataron de buscar fórmulas jurídicas para su solución. Como ha escrito Carrillo Flores⁶³, en el mencionado Congreso hubo ya quienes, anticipándose a su tiempo, señalaron que los derechos tradicionales del hombre ya no podían ser una realidad y se quedarían en meras declaraciones teóricas, cuando no retóricas, sin el sustento económico adecuado. Cuatro diputados iban a desempeñar un crucial papel en lo que puede considerarse como un verdadero anticipo del constitucionalismo social: Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera, José María del Castillo Velasco e Ignacio Ramírez.

I. El Voto de Ponciano Arriaga sobre el derecho de propiedad⁶⁴, fechado el 23 de junio de 1856, sin ningún género de dudas, representa el culmen de las propuestas enderezadas en la referida dirección. Nos referiremos por lo mismo, en primer término, a tan premonitorio Voto.

Tras considerar que uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece México es el de “la monstruosa división de la propiedad territorial”, Arriaga escribía:

“Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad”.

Censuraba Arriaga que se proclamaran las ideas y se olvidaran las cosas, que se divagara en la discusión de derechos y se pusieran aparte los hechos positivos. “La Constitución –aducía quien era miembro de la Comi-

⁶³ Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, op. cit., p. 225.

⁶⁴ El Voto de Ponciano Arriaga puede verse en Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México*, op. cit., pp. 573-594. Asimismo, en Daniel MORENO, *El pensamiento jurídico mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1966, pp. 125-147.

sión de Constitución— debiera ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra”. Con esta reivindicación, Ponciano Arriaga estaba anticipando de alguna manera la médula del constitucionalismo social; dicho de otro modo, la Constitución no podía limitarse a regular la organización política del Estado, sino que debía de ir mucho más allá, hasta regular los aspectos esenciales de la organización social, algo que debía de venir presidido por un elemental principio de justicia social, como implícitamente queda muy claro en los razonamientos de este ilustre constituyente.

Arriaga no propugna la proscripción de la idea de propiedad, ni tampoco la destrucción de tal derecho. Lo que censura de la organización de las propiedades aquel momento es “el que no se atiende a una porción de intereses individuales, y que se constituya una gran multitud de parias que no pueden tener parte en la distribución de las riquezas sociales”. A juicio de nuestro personaje, la sociedad mexicana no estaba basada sobre la propiedad bien entendida, es decir, sobre el derecho que tiene el hombre de gozar y disponer del fruto de su trabajo. Bien al contrario, se hallaba sustentada sobre el privilegio de la minoría y la explotación de la mayoría. ¿Es justa esta máxima?, se interroga nuestro hombre. Su respuesta es rotunda: “No, porque la sociedad no puede reposar sobre un principio relativo a la minoría, sino sobre un principio absoluto que represente la universalidad. En consecuencia, será preciso adoptar el que consagra que el fruto del trabajo es una propiedad de los trabajadores”.

Las avanzadas ideas de Arriaga en torno a la propiedad y a la necesaria reforma agraria como vía de solución del problema de la tierra, integran también, como dice Trueba⁶⁵, el coro social en contra del latifundismo y de los abusos de los propietarios en perjuicio de los campesinos.

II. Unos días antes del Voto de Arriaga, el 16 de junio, José María del Castillo Velasco, uno de los grandes iuspublicistas mexicanos de la época, que sería director de la Facultad de Derecho, miembro asimismo de la Comisión de Constitución, presentó un Voto Particular que, aunque directamente dirigido a los municipios, afrontaba de modo directo el problema social del país. Algunas de sus reflexiones son harto elocuentes:

⁶⁵ Alberto TRUEBA URBINA, *La primera Constitución político-social del mundo* (Teoría y proyección), México, Editorial Porrúa, 1971, p. 43.

“De nada serviría reconocer libertad en la administración, y más bien sería una burla para muchos pueblos, si han de continuar, como hasta ahora, sin terrenos para el uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en que ejecutar las obras que pudieran convenirles”.

“Para que lleguen sus moradores (de los pueblos) a adquirir la dignidad de hombres libres, fuerza es que les proporcionemos los medios de subsistir, y cuantos sean necesarios, para que palpando las ventajas de la libertad, sepan usar de ella, amarla y defenderla”⁶⁶.

Es claro que del Castillo Velasco, al igual que Arriaga, estaban instando a que la Carta constitucional, cuyo proceso de elaboración ya se había iniciado, debía de ir más allá de limitarse a regular la organización política del Estado, entrando de lleno en aspectos tan vitales de la organización social como los que se acaban de exponer. “¿Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales, —se preguntaba del Castillo Velasco— si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo?”.

A partir de las reflexiones que preceden, el ilustre diputado proponía como inexcusable para hacer realmente posible la libertad municipal; 1º) Que todo pueblo de la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos, a cuyo efecto, si es necesario, los Estados de la Federación debían comprarlos, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas. 2º) Que todo ciudadano que carezca de trabajo, tiene derecho a adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3 por 100 anual sobre el valor del terreno.

III. Los Votos particulares de los diputados del Castillo Velasco y Arriaga, como fácilmente puede suponerse, no debieron sentar nada bien a los hacendados, cuya reacción no se iba a hacer esperar. El 10 de julio varios propietarios de tierras presentaban un Memorial al Congreso Constituyente, criticando los votos de uno y de otro. La protesta iba a incitar a otro miembro de la comisión de Constitución, Isidoro Olvera, a presentar un Proyecto de ley sobre la misma materia. Precisamente, Olvera había subido a la tribuna

⁶⁶ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano, op. cit.*, pp. 287-288.

del Congreso para defender los puntos de vista de Arriaga y del Castillo Velasco, pero como escribe Moreno⁶⁷, no lo hizo de forma tímida o con paliativos, sino que, aparte de su defensa de los mismos el 7 de agosto de 1856, mes y medio después de los Votos particulares, presentaba un Proyecto de “Ley orgánica que arregle la propiedad territorial en toda la República”⁶⁸. El objetivo de este texto era el de imponer una serie de límites a la propiedad, lo que intentaba hacer a través de una veintena de artículos que iban precedidos por una suerte de Exposición de Motivos, seguida de unos “considerandos”.

A partir de tales consideraciones, el art. 1º del Proyecto dispone que, en lo sucesivo, ningún propietario que posea más de diez leguas cuadradas de terreno de labor, o veinte de dehesa, podrá hacer nueva adquisición en el Estado o Territorio en que esté ubicada la antigua. El precepto inmediato posterior exige a quienes posean, en la gran meseta central de la República, más de diez leguas cuadradas el pago anual, sobre la contribución que estén causando, de un 2 por 100 del valor del exceso. De igual forma, los propietarios de aguas, aún poseyéndolas a título legítimo, según el art. 3º, no podrán negar a los pueblos colindantes o muy inmediatos que carezcan de ellas la cantidad que, a juicio de peritos, sea necesaria para el uso potable de las poblaciones, y similar obligación establece el art. 4º en relación a los propietarios de montes, respecto de la leña que para el uso culinario necesitan las poblaciones que carezcan de ella. No le falta razón a la doctrina⁶⁹ que ha visto en estas previsiones un paso adelante en el camino hacia la función social de la propiedad.

IV. La cuestión obrera no presentaba en esos años en México la virulencia que habría de tener tiempo después, porque la industria, quizá con la salvedad de la textil, carecía del adecuado desarrollo. Lo realmente destacable es el hecho de que iba a haber un diputado, Ignacio Ramírez,

⁶⁷ Daniel MORENO, *El pensamiento jurídico mexicano*, op. cit., p. 150.

⁶⁸ El texto del Proyecto de ley puede verse en Daniel MORENO, *El pensamiento jurídico mexicano*, op. cit., pp. 153-161. El Proyecto puede verse asimismo en Rubén VALDÉS ABASCAL, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo IV, México, D.F., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 6ª ed., 2003, págs. 233 y ss.; en concreto, pp. 305-306.

⁶⁹ Tal es el caso, por ejemplo, de Alberto TRUEBA URBINA, *La primera Constitución político-social del mundo*, op. cit., p. 43.

más conocido como “el Nigromante”, que iba a expresarse sobre los temas laborales con la profundidad y desenvoltura con que lo harían los constituyentes de Querétaro, planteando de modo frontal el problema de la cuestión obrera. Como ha escrito Reyes Heróles, el más relevante historiador del pensamiento político mexicano, en plena segunda mitad del siglo XIX, cuando el liberalismo económico parecía irrefutable, dentro de un gran individualismo y de un gran apego al librecambio, el Nigromante se preocupaba por desentrañar la cuestión social y el problema de los trabajadores, encontrando en el examen de esta problemática y en su resolución la clave para obtener una sociedad estable y hombres auténticamente libres⁷⁰.

Ignacio Ramírez poseía un verbo elocuente, disponiendo, como bien se ha indicado⁷¹, de un fulminante poder para destruir todas aquellas viejas ideas que emparentaban con el fanatismo y la ignorancia. El 7 de julio de 1856, todavía en la fase de discusión general del Proyecto de Constitución, pronunció uno de los más brillantes discursos que se habían de oír en el Constituyente de 1856-1857, en el que puso su punto de mira en la dramática situación en que se encontraba la clase trabajadora oprimida. Ramírez, con valentía y nitidez, mostraba que el problema agrario, del injusto reparto de tierras, distaba de ser la única problemática que afligía a México. Junto a ella se situaba el no menor problema laboral. “El Nigromante” comenzaba reprochando a la Comisión redactora del Proyecto constitucional haber olvidado las necesidades positivas de México:

“El más grave de los cargos que hago a la Comisión –aducía– es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalanan a los pueblos; en su mano creadora, el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios; las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: dondequiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo. Pues bien, el jornalero es esclavo (...); como esclavo, nada le pertenece, ni su familia ni su existencia; y el

⁷⁰ Jesús REYES HERÓLES, *El liberalismo mexicano*, Vol. III (La integración de las ideas), México, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpr. de la 3ª ed. aumentada, 1994, p. 674.

⁷¹ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., pp. 292-293.

alimento no es para el hombre-máquina un derecho, sino una obligación de conservarse para el servicio de los propietarios”.

De resultados de la argumentación anterior, Ignacio Ramírez iba a proponer no sólo el establecimiento de un salario de subsistencia, sino también la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. “El Nigromante” iba a terminar reclamando de sus compañeros constituyentes que dejaran de lado la estructura tradicional de las constituciones para formar una constitución fundada “en el privilegio de los menesterosos”:

Las ideas de Ignacio Ramírez ofrecen una visión del Estado prestacional que se reviste, por lo menos para quien esto escribe, de una belleza deslumbrante, y desde luego transpiran una evidente modernidad. Frente a una sociedad egoísta, insolidaria, integrada mayoritariamente por personas ególatras, que han deificado al dinero, a la riqueza, al poder político y económico, postergando de su valoración cualquier valor digno de tal nombre, Ramírez acude a los poderes públicos, instándoles a convertirse en una suerte de nueva orden de beneficencia encargada de ayudar a toda esa legión de personas menesterosas que ayer, hoy y siempre existen en la sociedad. La concepción de Ignacio Ramírez no sólo postulaba la necesidad de reconocer en sede constitucional un *status* digno para los trabajadores, sino que, al unísono, también censuraba el hecho de que nada se dijera en el texto constitucional de los derechos de los niños, de los huérfanos o de los hijos naturales, esto es, de las personas más desvalidas. En definitiva, el vigoroso, sensible y humanista pensamiento del Nigromante se puede con toda justicia situar a la altura del de los más avanzados revolucionarios de 1917, e incluso del de los más progresistas pensadores de todos los tiempos.

V. La exposición que precede, con la que tan sólo hemos pretendido hacer un superficial repaso de un sector del pensamiento social en México, a nuestro entender, revela con meridiana claridad que, mediado el siglo XIX, la tremendamente injusta situación de amplísimos sectores de la sociedad mexicana había generado entre un grupo de políticos y pensadores, de la mayor relevancia por lo demás, unas ideas avanzadas que les iban a llevar a reivindicar una Constitución no limitada a la formación de la mera organización política, sino abierta igualmente a la reforma del orden social y económico; en definitiva, una Constitución social.

Las ideas de estos precursores del constitucionalismo social, desgraciadamente, no prosperaron⁷², pero no por ello dejan de ser un precedente de la mayor relevancia, que muestra bien a las claras que no resultó casual ni mucho menos que fuera en México donde naciera el constitucionalismo social. La brutal injusticia social del siglo XIX culminó en el porfirismo, en el que la relativa paz social existente durante una buena parte de la dictadura no fue otra cosa que la paz de los cementerios. Se entiende así que el constitucionalismo nacido en Querétaro, lejos de ser el fruto de un estudio de gabinete o de unas aportaciones doctrinales foráneas, o de las ideas socialistas, ya muy en boga en Europa, haya de visualizarse como la consecuencia necesaria de unas dramáticas realidades sociales arraigadas desde mucho tiempo atrás, hasta el punto de haberse podido decir⁷³, que las fórmulas sociales, de manera latente, yacían en lo más íntimo de la conciencia del pueblo mexicano. Rara vez se podrá afirmar con mayor exactitud de un texto constitucional, que el mismo no fue sino el reflejo de la realidad social del país que trataba de “constituirse”. Posiblemente, Ferdinand Lassalle nunca hubiera podido pensar que medio siglo después de su célebre conferencia berlinesa, una Constitución iba a responder con tanta fidelidad a sus propuestas proclives al realismo constitucional, y sin que su pensamiento tuviera una influencia determinante.

b) La legislación social revolucionaria materialmente constitucional.

I. En las páginas que preceden ya hemos tenido ocasión de referirnos, aunque haya sido de modo un tanto superficial, a un conjunto de Programas, Planes y textos normativos que presentan como común denominador su acusadísima preocupación social. Más aún, algunos de esos textos normativos creemos que pueden caracterizarse como una legislación social materialmente constitucional. No queremos ser reiterativos; por lo mismo, nos detendremos tan sólo, de modo muy sucinto, en aquellos textos

⁷² “En lo social, —ha escrito Carrillo Flores, aludiendo a la situación existente en la segunda mitad del XIX— se cultivaba la ficción suicida de olvidar la existencia de más de seis millones de indígenas, a los que se miraba como un lastre y no como una parte viva de la nación”. Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, op. cit., p. 228.

⁷³ Jorge SAYEG HELÚ, *Introducción a la historia constitucional de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 8.

programáticos y normativos respecto de los cuales podamos decir algo nuevo, limitándonos a mencionar los restantes.

El Programa del Partido Liberal Mexicano (PLM) es, como ya dijimos, el primer y posiblemente más completo documento social del período revolucionario. Sin ánimo de volver a ocuparnos del mismo, recordaremos ahora algunas de las consideraciones en las que justifican las inexcusables reformas laborales que se proponían:

“Un Gobierno que se preocupe por el bien efectivo de todo el pueblo –se puede leer en el Programa– no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo. Gracias a la Dictadura de Porfirio Díaz, que pone el poder al servicio de todos los explotadores del pueblo, el trabajador mexicano ha sido reducido a la condición más miserable; en dondequiera que presta sus servicios, es obligado a desempeñar una dura labor de muchas horas por un jornal de unos cuantos centavos...”.

Si de terriblemente injusta se puede calificar la situación de los trabajadores, aún será más penosa, aunque ello pueda parecer imposible, la del jornalero del campo, “verdadero siervo de los modernos señores feudales”, como se le califica en el Programa. En definitiva, el primer documento relevante de la Revolución nos pone de relieve con toda claridad que los revolucionarios, desde el primer momento de la misma, iban a otorgar mayor relevancia a la reforma social que a la política.

No deja de ser significativo el hecho de que ese mismo año 1906, fecha del Programa del PLM, una persona por completo desvinculada de ese partido, incluso bastante próxima a Porfirio Díaz durante un cierto tiempo, el general Bernardo Reyes, expidiera el 9 de noviembre en Monterrey, en el Estado de Nuevo León, del que era Gobernador, la primera Ley mexicana de Accidentes de Trabajo, contando para ello con el asesoramiento jurídico de un notable maestro como Jacinto Pallarés, así como de su propio hijo, el gran jurista Rodolfo Reyes⁷⁴, lo que nos da una idea de lo arraigado que en muchos políticos estaban las preocupaciones sociales incluso antes de la Revolución.

⁷⁴ Así lo recuerda el propio Rodolfo REYES, en sus Memorias. Rodolfo REYES, *De mi vida. Memorias políticas*, Tomo I (1899-1913), Madrid, Biblioteca Nueva, 1929, p. 63.

II. De marzo de 1911 es el Plan Político y Social proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal⁷⁵, que en sus quince puntos, junto a propuestas políticas, recoge un buen número de reformas sociales, entre ellas: devolución a sus antiguos dueños de todas las propiedades usurpadas para darlas a los favorecidos por la Administración de Porfirio Díaz; aumento de los jornales a los trabajadores de ambos sexos, tanto del campo como de la ciudad, en relación con los rendimientos del capital; fijación del número de horas de trabajo en no menos de ocho ni más de nueve; obligación de entrega de los terrenos incultos por parte de los propietarios que tengan más terrenos de los que puedan o quieran cultivar, a quienes los soliciten.

Ya hemos tenido ocasión de aludir al Plan de Ayala, cuyo primer firmante era Emiliano Zapata, a quien se ha denominado el “apóstol del obrerismo”. Muy poco tiempo después del Plan de Ayala, en diciembre de 1911, como reacción al oleaje de organizaciones laborales que surgían en la ciudad de México, por utilizar los términos de Duncan⁷⁶, Madero expresó el primer reconocimiento positivo del problema laboral, al crear un departamento gubernativo en materia de trabajo.

Alguna doctrina⁷⁷ ha considerado que el Decreto más completo en cuanto a normas sociales expedido en estas fechas fue el del general Eulalio Gutiérrez, Gobernador del Estado de San Luis Potosí, fechado el 15 de septiembre de 1914; en esta norma, entre otras previsiones, se fijó un salario mínimo para toda clase de trabajadores; se estableció la jornada máxima de nueve horas; se suprimieron las “tiendas de raya”; se proscribieron las deudas de los peones y se previeron otras diversas disposiciones tendentes a mejorar el nivel de vida de los obreros⁷⁸.

⁷⁵ El Plan Político y Social proclamado por los Estados citados puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 193-198.

⁷⁶ W. Raymond DUNCAN, “Los antecedentes políticos y sociales de la Constitución mexicana de 1917”, op. cit., p. 332.

⁷⁷ Enrique Jorge GONZÁLEZ, “Los antecedentes de la Constitución de 1917”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, op. cit., pp. 21 y ss.; en concreto, p. 26.

⁷⁸ También la Convención Revolucionaria de Aguascalientes se iba a mostrar sensible hacia la legislación social. El 26 de octubre de 1915, el Consejo Ejecutivo de la Convención expedía una Ley agraria que partía del reconocimiento del “derecho natural que todo hombre tiene sobre una extensión de tierra necesaria a su propia subsistencia y la de su

III. En el trascendental Plan de Guadalupe, auspiciado por Venustiano Carranza, la persona que iba a convertirse en Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, no se hizo referencia alguna a la reforma social, pero tan sólo unos meses después, en septiembre de 1913, en un importante discurso que Carranza iba a pronunciar en Hermosillo, la cuestión social constituiría el núcleo central del mismo. El Primer Jefe pronto cobró plena conciencia del carácter social de la lucha que había emprendido, y desde Veracruz, rodeado de “verdaderas luminarias en el terreno de la legislación y del pensamiento”⁷⁹, como sería el caso de Luis Cabrera, Pastor Rouaix y José Natividad Macías, daría un impulso realmente determinante a una legislación social muy avanzada. Las Adiciones al Plan de Guadalupe, formalizadas el 12 de diciembre de 1914, en su art. 2º concretaban de alguna manera el programa social de la Revolución:

“El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo –se podía leer en el citado art. 2º– expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias...”⁸⁰.

Es asimismo de todo punto obligado recordar la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, sin duda, de naturaleza materialmente constitucional, que sería *de facto* constitucionalizada por el art. 27 de la Carta de Querétaro; este texto legal anticipaba con toda nitidez el constitucionalismo social que se terminaría implantando en 1917.

familia”, firmándola en Cuernavaca, al parecer, tan sólo elementos zapatistas como Palafox y Montaña. La Ley articulaba los principios fundamentales que informaban el ya citado Plan de Ayala.

⁷⁹ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 577.

⁸⁰ Las Adiciones al plan de Guadalupe pueden verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 215 y ss.; el texto del art. 2º, en pp. 219-220.

El 9 de abril de ese mismo año 1915, el general Álvaro Obregón expedía en Celaya un Decreto sobre el salario mínimo, ratificado el 26 de abril por el propio Venustiano Carranza. En él se establecía un jornal mínimo de 75 centavos diarios, además ya de algunas normas reguladoras de las relaciones entre obreros y patronos, así como un procedimiento de restitución e indemnización para los casos de inobservancia del Decreto y las respectivas sanciones para los infractores.

Se ha dicho⁸¹, creemos que con cierta razón, que el Derecho del trabajo mexicano quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo, de un mundo en el que el trabajador sería elevado a la categoría de persona, no para quedar simplemente registrado con ese título en una norma legal, sino para vivir como persona en la realidad de la vida social; en el futuro, el Derecho ya no sería tan sólo una forma de convivencia, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana.

En este mismo ámbito de preocupaciones sociales, la Ley Agraria del general Francisco Villa, general en jefe del Ejército de operaciones del llamado “Ejército convencionista”, suscrita por Villa en la ciudad de León el 24 de mayo de 1915, constituye un importantísimo precedente del mismo tipo⁸². Villa, nacido Doroteo Arango, ha sido considerado “la expresión popular más auténtica, el hombre más representativo de una clase oprimida y explotada secularmente”⁸³. No es nada extraño por lo mismo que a él le correspondiera sacar adelante un texto legal como la Ley Agraria.

IV. A modo de resumen final, como ha podido apreciarse, desde los primeros momentos de la Revolución, proliferaron por doquier Programas, Planes e incluso textos legales orientados a hacer frente a los graves problemas sociales que desde antaño aquejaban a la sociedad mexicana. Como se ha visto, una parte de la legislación dictada era de naturaleza materialmente constitucional, anticipando e influyendo sobre aspectos importantes de la

⁸¹ Mario DE LA CUEVA, *El nuevo Derecho mexicano del trabajo*, op. cit., p. 45.

⁸² La Ley Agraria del general Villa puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, en *Revolución mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 233-236.

⁸³ Daniel MORENO, *Los hombres de la Revolución. 40 estudios biográficos*, México, Libro MEX Editores, 1960, pp. 159-160.

que a la postre sería la “Constitución social”, particularmente la legislación dictada por los carrancistas, esto es, por los vencedores de la contienda civil.

No es exagerado por lo mismo sostener, que la Constitución de Querétaro no hizo otra cosa que acoger normativamente buen número de las previsiones que los revolucionarios, de una u otra forma, ya habían reivindicado, si es que no plasmado en textos normativos; las mismas eran fruto de una dramática realidad social que demandaba tales normas de modo ineludible. En definitiva, el constitucionalismo social mexicano supuso la concreción normativa de un sentimiento social que se venía manifestando en México, al menos, desde mediados del siglo XIX, y con el que se trató de dar una respuesta a las demandas de los sectores sociales más desfavorecidos, que evidentemente englobaban a la amplísima mayoría de la población. Las reivindicaciones motivadas por una terrible realidad social iban a convertirse finalmente en una realidad normativa.

IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS SOCIALES MÁS EMBLEMÁTICOS DE LA CARTA DE 1917.

El logro de los constituyentes de Querétaro, como dijera Noriega Cantú⁸⁴, consistió en el hecho de que la Carta de 1917 iba a asignar al poder político el papel básico de promotor del progreso económico, de la justicia social y del desarrollo cultural. La doctrina mexicana ha insistido en esta idea⁸⁵, que no es sino la que subyace bajo el concepto del Estado social. En la misma dirección, García Ramírez, uno de los más relevantes estudiosos mexicanos de este tema, ha escrito⁸⁶, que la nación resolvió, entre otras cosas, constituirse como una república social; erigir un Estado social de Derecho; conducir las relaciones humanas bajo la regla de la equidad;

⁸⁴ Alfonso NORIEGA CANTÚ, “El nacimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, op. cit., Tomo V, pp. 191 y ss.; en concreto, p. 206.

⁸⁵ “La Constitución de 1917 –escribe Danton Rodríguez– aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Es una norma integradora y programática que da al Estado la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad”. Luis DANTON RODRÍGUEZ, “Rectoría económica del Estado”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, op. cit., Tomo VI, pp. 447 y ss.; en concreto, pp. 447-448.

⁸⁶ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, op. cit., pp. 35-36.

reconocer a la nación el dominio original de aguas y tierras; moderar el conflicto entre los actores sociales con la acción equilibradora de la ley y del Estado; compensar con la “mano visible” del poder lo que a muchos habían negado la “mano invisible” del azar o del mercado. Todo ello no era sino la resultante obligada de quienes habían llevado a cabo la Revolución y ahora procedían a hacer la Constitución, pues como bien escribiera Wheare⁸⁷, “a Constitution is... the resultant of a parallelogram of forces –political, economic, and social– which operate at the time of its adoption”.

Ya en el debate constituyente, el diputado por Hidalgo Alfonso Cravioto, un brillante periodista, en la sesión que tuvo lugar el 28 de diciembre de 1916, tras interrogarse acerca de qué era la democracia, daba su propia versión –bien que parcialmente deudora de la dada por el Presidente Abraham Lincoln en la inauguración del cementerio nacional de Gettysburg, el 19 de noviembre de 1863– de lo que entendía por “democracia social”:

“La democracia debe ser, pues, el gobierno del pueblo por la mayoría del pueblo y para la mayoría del pueblo; pero como en todas partes del mundo la mayoría del pueblo está constituida por las clases populares, resulta que la democracia es el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de las mismas clases (...), para que éstas no se mueran de hambre; la democracia no es otra cosa que un casi socialismo”⁸⁸.

En la consecución de los mencionados fines sociales, varios preceptos constitucionales resultan verdaderamente paradigmáticos. De hecho, la doctrina foránea, como es el caso de Van Doren, desde el primer momento, consideró esta normativa como la más notable de todo el texto constitucional⁸⁹. Estas apreciaciones, muy comunes por lo general, justifican que dediquemos a continuación una especial atención a los derechos sociales, o garantías sociales, como las ha denominado durante largo tiempo la doctrina mexicana. Vaya por delante que no pretendemos exponer con detalle su

⁸⁷ K. C. WHEARE, *Modern Constitutions*, London/New York/Toronto, Oxford University Press, 2nd edition, reprinted, 1967, p. 67. (First edition in 1951).

⁸⁸ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 654.

⁸⁹ “The labor and social welfare provisions –escribió Van Doren– are perhaps the most remarkable of all”. D. H. VAN DOREN, “Some features of the new Constitution of Mexico”, en *Columbia Law Review* (*Colum. L. Rev.*), Vol. 17, 1917, pp. 457 y ss.; en concreto, p. 459.

régimen jurídico, sino tan sólo hacer un esbozo de sus rasgos más peculiares, y que nuestro punto de mira se dirige tan sólo a la redacción inicial del texto queretano.

Nos centraremos al respecto en la tríada de preceptos que pueden considerarse como paradigmáticos de esta nueva orientación social: a) el art. 5º, que reconoce la libertad de trabajo; b) el art. 27, que regula el régimen de la propiedad de la tierra, y c) el art. 123, que contempla no sólo el derecho al trabajo, sino también, en íntima conexión con el mismo, un amplísimo elenco de derechos laborales.

A) La libertad de trabajo

I. El art. 5º del Proyecto de Constitución presentado por Carranza al Congreso de Querétaro seguía de cerca el precepto equivalente de la Carta federal de 1857, vinculándose a su vez estrechamente con la previsión del art. 4º, que contemplaba la libertad de todo hombre de abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos, desarrollando tal precepto en alguno de sus puntos. Tras reiterar en su párrafo primero la previsión de que nadie podía ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento, en su párrafo final disponía, que “el contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles”. El texto, como ha puesto de relieve la mayoría de la doctrina⁹⁰, aportaba muy poco a favor de la clase trabajadora. Era lógico por otra parte que así fuera, por cuanto, como dice Moreno⁹¹, los autores del Proyecto eran personas formadas en la mentalidad individualista y burguesa del siglo XIX, por lo que de ellas difícilmente podía esperarse un texto connotado por su sensibilidad social.

⁹⁰ Así, por ejemplo, José Manuel LASTRA LASTRA, “Comentario al artículo 5º de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, op. cit., Tomo II, pp. 9 y ss.; en concreto, p. 14.

⁹¹ Daniel MORENO, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1967, p. 30.

El 12 de diciembre se presentó el dictamen de este artículo⁹². La redacción dada al precepto desencadenó la reacción de un grupo de diputados, entre los que podemos recordar a Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Victoriano L. Góngora, Héctor Victoria y Esteban Baca Calderón, todos ellos vinculados a la representación del sector obrero, que iban a presentar una moción suspensiva del debate, aceptada por la Asamblea, proponiendo incluir en el texto del dictamen algunos aspectos relacionados con el salario y con la jornada máxima de los trabajadores, de ocho horas. Entre el 20 y el 25 de diciembre, la primera Comisión de Constitución hizo suyas algunas de las sugerencias formuladas por los diputados progresistas, presentándose el texto del nuevo dictamen el día 26, que de inmediato iba a desencadenar la reacción contraria de un buen número de constituyentes, que no veían en la Constitución el marco normativo idóneo para reglamentar las actividades propias de un determinado sector público, y mucho menos las relaciones laborales. Nada menos que catorce diputados se inscribieron para intervenir en contra del dictamen. Ante tal actitud, la mayoría de la Asamblea temió que se tratara de una maniobra para impedir que se abordaran por el Congreso los temas sociales. Determinante iba a resultar la intervención de un obrero, el diputado yucateco Héctor Victoria, cuyo improvisado discurso ha sido considerado por De la Cueva⁹³ como la prueba de que el Derecho del trabajo brotó de la vida mexicana, como un grito de rebeldía de quienes habían sido las víctimas del contrato de arrendamiento de servicios. El citado diputado Victoria reivindicó la necesidad de fijar las bases constitucionales de la legislación laboral futura, entre otros aspectos, de la jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas y minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación y arbitraje... En su discurso, Héctor Victoria adujo que pretendía que los derechos de los trabajadores “no pasaran como las estrellas sobre la cabeza de los proletarios, ¡allá a lo lejos!”. De esta forma, estaba anticipando la idea nuclear a la que iba a responder el trascendental art. 123 de la Constitución: el texto constitucional debía establecer las bases fundamentales de la legislación

⁹² Sobre las diversas vicisitudes del debate, cfr. Francisco VENEGAS TREJO, “Vigencia de la Constitución de 1917. Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, op. cit., pp. 314 y ss.; en concreto, pp. 317-321.

⁹³ Mario DE LA CUEVA, *El nuevo Derecho mexicano del Trabajo*, op. cit., pp. 48-49.

laboral, sobre las que posteriormente las Legislaturas estatales deberían dictar las pertinentes leyes laborales.

A la vista de la posición de la Asamblea, Carranza, adelantándose a los constituyentes, encargó a José Natividad Macías, que posteriormente llegó a ser Rector de la Universidad Nacional Autónoma, que apoyase la adopción de un Título constitucional específico sobre el trabajo. El día 28 de diciembre se puso en marcha la estrategia diseñada por el Primer Jefe conjuntamente con algunos de los diputados que le eran más próximos. Ese mismo día se rechazó la creación de una tercera Comisión de Constitución, fórmula propuesta por Manjares, aprobándose por el contrario una moción suspensiva suscrita por dos diputados. Tras ello, Múgica, hablando en nombre de la Comisión que presidía, retiraba el nuevo dictamen que la misma había presentado, lo que también contó con el apoyo del Congreso. De inmediato, se procedió a integrar una Comisión especial y voluntaria. Tras una brillante intervención ante la Asamblea, Macías, al que correspondería el mayor protagonismo, en unión del Secretario de Fomento, Pastor Rouaix, quedaron integrados en esa Comisión *ad hoc* encargada de la redacción del nuevo Título relativo al trabajo y a la previsión social (el que habría de ser el Título sexto de la Constitución), integrado por un único artículo, el art. 123, llamado a ser uno de los preceptos más emblemáticos de la Carta queretana. La aprobación de tal precepto corrió paralela a la del art. 5°.

II. El art. 5° iba a quedar finalmente con una redacción mucho más amplia que la que le había dado el texto equivalente del Proyecto, pudiéndose compendiar su contenido en los siguientes principios:

1°) Derecho a no ser obligado a la prestación de trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento.

2°) Limitación de los servicios públicos obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, a los de armas, jurados, cargos concejiles y cargos de elección popular, directa o indirecta, siendo asimismo obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

3°) Imposibilidad de que el Estado permita que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, bien por causa de trabajo, de educación o de voto religioso, lo que en el último supuesto

se traducía en la imposibilidad de que la ley permitiera el establecimiento de órdenes monásticas.

4º) Inadmisibilidad de cualquier convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o su renuncia temporal o permanente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

5º) Establecimiento de unas minuciosas bases del contrato de trabajo: sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador; imposibilidad de que pueda extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles, y su falta de cumplimiento, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la responsabilidad civil que corresponda, sin poder ser en ningún caso coaccionado.

La reglamentación de esta libertad, innecesario es decirlo, correspondía en exclusiva al Poder legislativo de la Unión o de los Estados, sentando con posterioridad la Suprema Corte de Justicia la tesis jurisprudencial de que la reglamentación que pudieran llevar a cabo las autoridades administrativas era inconstitucional.

III. Es obligado señalar que, complementando en cierto modo este precepto, se había de situar el art. 4º, que establecía la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo de toda persona, previendo como única limitación la de que tal profesión o trabajo fuesen lícitos. Esta libertad sólo podía vedarse por decisión judicial, y ello tan sólo en el caso de que se atacaran los derechos de terceros; si fuesen los derechos de la sociedad los ofendidos de resultados del ejercicio de la libertad en cuestión, entonces aquella limitación podía adoptarse por medio de una decisión administrativa. El precepto garantizaba asimismo que nadie pudiera ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La estrechísima interconexión entre ambos preceptos, los artículos 4º y 5º, privaba un tanto de sentido que la libertad que nos ocupa, en sus diversas manifestaciones, fuese contemplada por dos normas diferentes. En 1974, una iniciativa del Presidente de la República culminaba en la reforma constitucional de 27 de diciembre de ese mismo año. De resultados de tal reforma, el contenido original del art. 4º pasó en su integridad a formar parte del texto del art. 5º, pasando a contemplar inicialmente el art. 4º, entre otros derechos, el principio de igualdad ante la ley del varón y la mujer, lo que la

doctrina⁹⁴ iba a justificar en base a que el análisis cualitativo y cuantitativo de varias actividades, como podían serlo la educación, la política, la productiva o el trabajo, habían llevado al Congreso a elevar al plano constitucional la plena igualdad entre hombres y mujeres, con la finalidad de que la adición y reforma propuestas se sumasen al equilibrio encontrado por el sistema constitucional mexicano, al asegurar y hacer convivir garantías individuales con garantías sociales.

B) El régimen constitucional de la propiedad de la tierra.

La cuestión realmente clave, la verdaderamente determinante de la Revolución, tal y como ya se ha dicho, fue la cuestión de la tierra. Luis Cabrera, a quien Rodolfo Reyes consideró el jurista más cabal de todos los directivos revolucionarios, escribió unas páginas que el propio Reyes cree que no pueden ser sustituidas por nadie: “El problema agrario –decía– se nos presentó en toda su pavorosa trascendencia. ¡Tierra!, fue el supremo grito de la Revolución, y todas las manos se tendían en demanda de tierra”⁹⁵. No en vano, como dijera Reyes Heróles⁹⁶, “ver la tierra como problema es casi consustancial a nuestra lucha por la libertad”, y para corroborarlo recuerda el insigne historiador del pensamiento, que “la intervención de las masas indígenas en nuestras primeras luchas por la independencia, a diferencia de otros países latinoamericanos, encuentra en gran medida sus causas en la situación de la tierra y esta participación, a su vez, impulsa declaraciones y objetivos de claro contenido agrario por parte de nuestros caudillos”⁹⁷. En último término, de lo que se trataba era de transitar de la gran propiedad

⁹⁴ Santiago BARAJAS MONTES DE OCA y Jorge MADRAZO, “Comentario al artículo 4º de la Constitución”, en la obra colectiva, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM / Colección Popular Ciudad de México / Procuraduría General del Distrito Federal, 4ª ed., 1993, pp. 18 y ss.; en concreto, p. 19.

⁹⁵ *Apud* Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1950 (separata de la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Octubre 1949, pp. 3-36), p. 24.

⁹⁶ Jesús REYES HERÓLES, *El liberalismo mexicano*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 541-542.

⁹⁷ Otros autores, incluso foráneos, han puesto el acento en el mismo punto. Es el caso, entre otros, de Karst, quien escribe: “<Land and Liberty> was the slogan of the Revolution’s agrarian side, but the idea was hardly original. From the times of the Viceroy, throughout the colonial era and the first century of Mexican independence, the restitution of land to the Indians was a popular theme”. Kenneth L. KARST, “Latin-American Land Reform: The Uses of Confiscation”, *op. cit.*, pp. 330-331.

latifundista a la pequeña, libertando al campesino de la esclavitud del gran hacendado. Esa finalidad, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, ya había sido buscada por algunos textos legales, como la Ley de 6 de enero de 1915, pero la Carta constitucional iba a entrar en el tema mucho más a fondo, pues, como dijera Reyes⁹⁸, su art. 27 iba a ser un completo estatuto agrario.

a) El trascendental principio de la propiedad originaria de la tierra por parte de la Nación.

I. El texto final del art. 27 se acomoda perfectamente a la caracterización que se ha dado a algunos de los preceptos constitucionales: artículos de corte reglamentista, esto es, más propios de una norma reglamentaria que constitucional. A lo largo de doce párrafos que, con alguna salvedad, tienen una notable extensión, el séptimo de los cuales incluye a su vez siete largas fracciones en las que se precisan los distintos aspectos por los que se ha de regir la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, mientras que el undécimo contempla las seis bases a las que habrán de atender las leyes expedidas para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, el art. 27, por su minuciosidad y detalle, es más propio de un texto legal, si es que no de un reglamento, que de una constitución; de ahí que alguna doctrina, como ya dijimos, lo haya visualizado como el “estatuto agrario”.

Sin duda, el primer párrafo del precepto es el que nos muestra con toda nitidez la característica concepción de la propiedad que la Nación tiene, y va a tener a partir de ese mismo momento, de su territorio, una concepción que Noriega⁹⁹, un tanto exageradamente desde un plano dogmático general, aunque no tanto si se refiere a la historia jurídica mexicana, cree que implica una verdadera revolución en la historia de este concepto jurídico. Al margen ya de tal valoración del concepto, de lo que no cabe duda es de que a este precepto, con evidente razón, se le dado por la doctrina mexicana una trascendental importancia. Y así, para Valadés¹⁰⁰, dejando de lado toda

⁹⁸ Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, op cit., p. 25.

⁹⁹ Alfonso NORIEGA CANTÚ, “El nacimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, op. cit., pp. 191 y ss.; en concreto, p. 191.

¹⁰⁰ Diego VALADÉS, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Constitución política de los Estados Unidos mexicanos. Comentada*, op. cit., pp. 117 y ss.; en concreto, p. 125.

consideración teórica, esta es una de las decisiones jurídico-políticas emanadas de la soberanía de mayor trascendencia en la historia constitucional mexicana. Por su parte, Miranda Correa la ha considerado¹⁰¹ “la piedra angular” del nuevo art. 27, y por nuestra parte aún diríamos algo más: nos hallamos en presencia de una de las disposiciones medulares de todo el texto constitucional y, desde luego, de la auténtica clave de bóveda sobre la que se asentará la resolución de la cuestión agraria. A tenor del referido párrafo:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Con esta previsión, el constituyente hacía suya la llamada teoría patrimonialista, ya difundida desde antaño, que, en su esencia, lo que venía a decir es que, con su acceso a la Independencia, la Nación mexicana se había subrogado los derechos de propiedad absoluta que sobre esas tierras tuvo la Corona española. De esta forma, la Nación asumía sobre sus tierras y sus aguas, y más adelante también sobre el subsuelo, un derecho real de Derecho público, o un derecho real institucional, como González Uribe y Porrúa Pérez, entre otros autores, lo han visualizado¹⁰². En el fondo, todo ello casa a la perfección con la visión del territorio como uno de los elementos esenciales del Estado. Quiere todo ello decir, que la propiedad de la tierra presupone un interés público, por lo que la Nación ejerce sobre ella un dominio total. Justamente por este derecho originario de la Nación, la propiedad privada no es algo que se pueda constituir por sí misma, sino que se presenta como la resultante del derecho de la Nación a transmitir el dominio de su propiedad a los particulares. Por tanto, sólo de la Nación dimana la propiedad privada. Con ello se rompe abruptamente con la visión liberal clásica que del derecho de propiedad se venía teniendo desde la Carta de 1857, que se traducía en la primacía de la propiedad privada sobre los derechos generales de la Nación.

¹⁰¹ Eduardo MIRANDA CORREA, “El artículo 27 en el Congreso Constituyente de Querétaro. Un análisis social”, en *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*, coordinada por Beatriz Bernal, Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 779 y ss.; en concreto, p. 785.

¹⁰² De ello se hacen eco Héctor FIX-ZAMUDIO y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, op. cit., p. 521.

Innecesario es decir, que si a la Nación correspondía la propiedad originaria de su territorio, la Nación estaba facultada a través de sus poderes legítimos para limitar drásticamente el latifundismo, fraccionando las grandes haciendas creadas bajo el régimen de Porfirio Díaz. Por lo mismo, la Nación podía restituir sus tierras a las comunidades campesinas, algo que éstas anhelaban desde tiempo atrás. Quiere ello decir, que la fórmula acuñada por este primer párrafo no sólo consagraba un principio de la mayor trascendencia teórica, que se vinculaba estrechamente con el principio de la soberanía nacional, separándose a su vez de modo frontal de la concepción tradicional de la propiedad, sino que tal principio, lejos de limitarse a un plano teórico o abstracto, presentaba una extraordinaria operatividad práctica, en cuanto que ofrecía una fórmula para la resolución del gran problema del latifundismo agrario.

El dato que no deja de sorprender es que, no obstante la rotunda previsión del art. 27, este postulado básico fuera desconocido por las fuerzas políticas y económicas imperantes en el momento. Hubo que esperar más de veinte años, hasta marzo de 1938, para que el Estado, a través de un decreto del Ejecutivo, siendo Presidente el general Lázaro Cárdenas, llevara a cabo la expropiación petrolera.

b) Los restantes principios del régimen jurídico-constitucional de la tierra.

I. A vista del texto del precepto del que venimos ocupándonos, Valadés¹⁰³ ha considerado que la propiedad de la tierra quedaba dividida en el siguiente tríptico: propiedad pública, propiedad social y propiedad privada. La primera vendría dada por la propiedad y dominio directo de ciertos bienes que se reserva para sí la Nación, al hilo de su propiedad originaria de la tierra. La propiedad social es el fruto de la transmisión del dominio de tierras y aguas a los ejidos y comunidades; esta propiedad se halla protegida por el Estado, sin que ello implique limitaciones a ejidatarios y comuneros en el aprovechamiento de sus recursos productivos. En fin, la propiedad privada es la resultante de esa misma transmisión a los particulares.

A) La propiedad pública es objeto de una muy amplia regulación constitucional. El párrafo cuarto del precepto que nos ocupa atribuye a

¹⁰³ Diego VALADÉS, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 125.

la Nación, con un detalle a todas luces exagerado, el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. El párrafo inmediato posterior se detiene, con no menor casuismo, en la propiedad de la Nación sobre las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho internacional; sobre las lagunas y esteros de las playas; sobre los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes. Esta propiedad pública es caracterizada por el párrafo sexto del precepto como inalienable e imprescriptible, precisándose que sólo el Gobierno federal podrá hacer concesiones sobre la misma a los particulares y sociedades civiles o comerciales constituidas de conformidad con las leyes mexicanas.

En cuanto que el párrafo segundo, en referencia lógicamente a la propiedad privada, dispone que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, como lógica derivación de ello, el párrafo octavo contempla las bases generales para la declaración de utilidad pública, con la finalidad de ocupar la propiedad privada. Serán tanto las leyes de la Federación como las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, las que determinen los casos pertinentes para tal declaración. El precepto llega incluso a precisar cómo se habrá de fijar el precio de la indemnización. La indemnización y su pago, como ha puesto de relieve la doctrina mexicana, y es una obviedad por lo demás, constituyen una garantía individual, por lo que tendríamos que añadir, aunque sea innecesario decirlo, que estarán protegidas por la vía del juicio de amparo.

El párrafo séptimo, a lo largo de sus siete fracciones, fija las reglas que han de regir la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación. Las fracciones I y VII, la última parcialmente, vienen referidas a la propiedad pública. En la primera de ellas se contempla quiénes pueden obtener el dominio de tierras y aguas, así como concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales: la regla general es que sólo lo podrán obtener los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, bien que el Estado quede también habilitado para conceder el mismo derecho a los extranjeros, en las condiciones que la propia norma establece.

B) La propiedad social es la que corresponde básicamente a los ejidos y comunidades. Noriega¹⁰⁴ definió los ejidos, como aquellas personas morales o colectivas que han recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de redistribución agraria, hallándose sujetos a un régimen jurídico de especial protección y cuidado por parte del Estado. De acuerdo con la ley, el patrimonio del ejido está formado por tierras de cultivo o cultivables, tierras de uso común para la satisfacción de necesidades colectivas, zona de urbanización, parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

El párrafo tercero del precepto que nos ocupa contemplaba el derecho que en todo tiempo tendría la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, así como para regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. A tal objeto se preveía que se dictaran las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les fueran indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Con estas previsiones, el Constituyente estaba estableciendo una suerte de marco regulador general de la función social de la propiedad con base en criterios distributivos y de equidad, a la par que enfatizaba el rol del Estado como promotor del desarrollo nacional¹⁰⁵.

A continuación, el precepto se iba a referir ya de modo específico a esta modalidad de la propiedad social. A tenor de su inciso final:

“Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su

¹⁰⁴ Alfonso NORIEGA CANTÚ, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 124.

¹⁰⁵ De modo análogo, Rubén VALDÉS ABASCAL, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, *op. cit.*, pp. 250-251.

población, tendrán derecho a que se las dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública”.

Como es lógico, todas las previsiones relativas a la propiedad social habían de ser desarrolladas posteriormente por el legislador, y hasta tanto eso no sucediera, el precepto confirmaba algunas de las disposiciones establecidas por el importante Decreto de 6 de enero de 1915, promulgado por Carranza.

C) La propiedad privada, a la que ya en cierto modo nos hemos referido al aludir a algunas de sus garantías y limitaciones, es garantizada por el párrafo segundo del artículo, en cuanto que ninguna expropiación de la misma podrá llevarse a cabo sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización. A ello ha de añadirse, que las circunstancias de utilidad pública que habilitan para la expropiación sólo pueden establecerse por medio de una ley, lo que nos sitúa ante una nueva garantía individual, que excluye que sea la autoridad administrativa la que proceda a determinar las causas habilitantes de la expropiación; por lo demás, en cuanto que no es suficiente con la mera afirmación o declaración de la autoridad administrativa para proceder a la expropiación, corresponde a la misma probar la existencia de una causa que habilite la expropiación, así como la necesidad por parte del Estado de utilizar en beneficio de la colectividad un bien de propiedad particular.

La posibilidad de privar de la propiedad privada por causa de utilidad pública, con la subsiguiente intervención judicial al respecto, pudiera parecer-nos algo bastante obvio en el Derecho público de aquellas fechas, pero tal idea no dejaría de entrañar un error. Nos bastará para demostrarlo con recordar que, en una sentencia del año 1928 del *Verfassungsgerichtshof (VfGH)*, esto es, del Tribunal Constitucional de estirpe kelseniana contemplado por la Constitución austriaca de 1920, en la que aquél debía pronunciarse sobre la cuestión de si la expropiación o limitación de la propiedad privada era admisible en el caso de que existiera un interés público, esto es, por el bien de la comunidad, aunque el *VfGH* no lo negaba, iba a poner en duda que conceptos como “bien

público” o “bien de la comunidad” tuvieran un contenido jurídico que pudiese ser objetivado, inclinándose por la opción de que fuera el legislador quien estableciera las normas que están al servicio del interés público. “El Tribunal Constitucional –concluía la sentencia del *VfGH*– debe rechazar decididamente expresar su propia opinión sobre tal cuestión”¹⁰⁶.

La Constitución no iba a limitar sus previsiones en relación a la propiedad privada a lo que se acaba de señalar, sino que, llegado el momento de establecer a quién correspondía la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, algunas de las fracciones integrantes del párrafo séptimo iban a establecer un conjunto de exclusiones. De esta forma, las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que fuere su credo, eran privadas de capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, disponiendo la fracción II que los que tuvieran actualmente, por sí o por persona interpuesta, entrarían en el dominio de la Nación, otorgando acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso, precisándose asimismo, que “la prueba de presunciones” será bastante para declarar fundada la denuncia.

Digamos para finalizar, que aunque la propiedad privada sea contemplada y garantizada por el art. 27, el cambio básico que la misma iba a sufrir podía compendiarse en esa profunda mutación que entrañaba el pasar de ser un derecho inviolable que se situaba al margen del interés general a una propiedad privada que no sólo estaba llamada a cumplir una determinada función social, sino que iba a ser asimismo modulada en función de las exigencias requeridas por el interés público.

II. Aunque, como es bastante evidente, nuestro análisis de estos preceptos se está ciñendo al texto inicial de la Carta de Querétaro, quizá no sea inoportuno recordar, que en los primeros tres cuartos de siglo de vida de la Constitución, esto es, hasta 1992, el art. 27 fue objeto nada menos que de trece reformas (en los años 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992). Recuerda Valadés¹⁰⁷, que la Exposición de Motivos del primero de los Decretos de reforma constitucio-

¹⁰⁶ *Apud* Theo ÖHLINGER, “La giurisdizione costituzionale in Austria”, en *Quaderni Costituzionali*, Anno II, n° 3, Dicembre 1982, pp. 535 y ss.; en concreto, pp. 549-550.

¹⁰⁷ Diego VALADÉS, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 127.

nal, de 10 de enero de 1934, procedía a enumerar los siguientes problemas existentes en aquel momento en el campo: minifundismo; restricciones a los ejidatarios; estancamiento, deterioro técnico y producción insuficiente de la propiedad ejidal; falta de alicientes suficientes para la inversión de capital en actividades agropecuarias debido a la ausencia de certeza para todas las formas de tenencia de la tierra, derivada del reparto abierto y permanente, debido a que los minifundistas no cumplían las condiciones para obtener los créditos; prácticas al margen de la ley, como la renta, usufructo y venta de tierras ejidales, que traían como consecuencias bajos ingresos para los campesinos y la imposibilidad de llevar a cabo la defensa legal de sus intereses; finalmente, se mencionaba que el “crecimiento promedio” de la producción agropecuaria había sido inferior al de la población.

La mera lectura de esa larga serie de problemas, captados tan sólo diecisiete años después de la entrada en vigor de la Carta queretana, demuestra mejor que cualquier otra reflexión que se pueda hacer, el patente absurdo de incluir en una Constitución un precepto tan casuista que podría perfectamente dar su texto a una norma de naturaleza no ya legal, sino incluso reglamentaria. La grave –realmente grave por las infames consecuencias sociales que acarrea– problemática del latifundismo existente en 1917, había cedido el paso en 1934 al problema antitético del minifundismo. Vaya por delante que, con ello, no queremos postular que en 1917 se debieran de haber dejado las cosas como estaban; esto es tan obvio que no vale la pena ni siquiera mencionarlo, pero, claro está, hay términos intermedios. La figura normativa de las leyes de desarrollo constitucional o secundarias, como no con especial acierto se las denomina en México, a la par que preserva de la funesta dinámica de reformar varias veces cada año el texto constitucional, posibilita dinamizar el desarrollo constitucional, acomodándolo a las siempre mutantes necesidades sociales. Algún autor¹⁰⁸ ha dicho muy gráficamente, que en texto del art. 27 de la Constitución de 1917 quedó plasmada la política agraria, lo que evidentemente, entendido en sus propios términos, dista de ser algo encomiable, pues la norma constitucional no es

¹⁰⁸ Óscar CRUZ BARNEY, “Presentación”, en Jesús Romero Flores, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, pp. XIII y ss.; en concreto, p. XVII.

en modo alguno el vehículo idóneo para fijar ni la política agraria, ni la industrial, ni ninguna otra actuación política coyuntural.

Cierto es que, como mucho tiempo atrás adujera Reyes¹⁰⁹, en esta regulación de la materia agraria no deja de verse una faz de humanización del Derecho; sin duda, otro tanto creemos que podría afirmarse de la materia laboral, minuciosamente regulada por el art. 123, que para quien esto escribe es la parte más humana de la “Constitución social” mexicana, y justamente ésta es una de las razones por las que hemos mostrado comprensión hacia preceptos tan enormemente extensos y minuciosos como los artículos 27 y 123, al igual que nuestra falta de la misma hacia el art. 107, que regula los aspectos procesales del juicio de amparo.

C) El derecho al trabajo y la amplísima enumeración constitucional de los derechos laborales.

a) El iter conducente al artículo 123 de la Constitución.

I. En 1950, Rodolfo Reyes escribía¹¹⁰, que la Constitución de 1917 creó todo un Código de Trabajo en su extenso art. 123, lleno de dudas y tanteos. Y en efecto, el citado precepto, a largo de sus treinta fracciones, alguna de ellas, como la XXIX, –que explicita las condiciones que, no obstante expresarse en un contrato de trabajo, habrán de considerarse nulas, no generando por lo tanto obligación alguna para los contratantes– de un casuismo verdaderamente extraordinario, con detalles en los que, muy posiblemente, muchas leyes laborales distaban de entrar, implicaba un punto y aparte en relación a la percepción constitucional existente hasta ese momento. No ha de extrañar por todo ello que se haya dicho¹¹¹, que el art. 123 rompía con los moldes del constitucionalismo existente hasta entonces.

El peculiar proceso de génesis del art. 123 encuentra como embrión al art. 5º, al que ya hemos tenido oportunidad de aludir. Entre algunos constituyentes, se suscitaron diversas críticas de naturaleza técnico-jurídica,

¹⁰⁹ Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, op. cit., p. 26.

¹¹⁰ Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, op. cit., p. 28.

¹¹¹ Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, op. cit., pp. 532 y ss.; en concreto, p. 540.

motivadas no tanto por su oposición a los derechos sociales de naturaleza laboral, cuanto por su rechazo a ver en la Constitución el marco jurídico idóneo para precisar, entre otros puntos, cuál había de ser la jornada máxima de trabajo. Pero como bien se ha constatado¹¹², la mayoría de los constituyentes esgrimieron que la forma jurídica era lo que menos importaba, pues lo que realmente interesaba era dar una respuesta a los hombres que se habían levantado en la lucha armada para mejorar las condiciones de vida del pueblo de México. Una intervención del relevante diputado Heriberto Jara, favorable a la fijación en sede constitucional del número máximo de horas de trabajo, puede considerarse paradigmática a estos efectos:

“... los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? ¿Cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución, tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos (denominación utilizada para referirse a algunos de los defensores del porfirismo) <un traje de luces para el pueblo mexicano> (...). Si ustedes han presenciado alguna vez la salida de los hombres que trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez cómo sale aquella gleba, macilenta, triste, pálida, débil, agotada por el trabajo, entonces yo estoy seguro que no habría ni un voto en contra de la jornada que proponemos”¹¹³.

Un dato importante que conviene tener presente es la importancia que en la gestación y diseño del art. 123 tendrían tres diputados veracruzanos, Heriberto Jara, Victorio E. Góngora y Cándido Aguilar, quienes llegaron a presentar un texto alternativo¹¹⁴. Puede resultar chocante que una parte de la “diputación veracruzana”, por así llamarla, jugara un rol determinante en la regulación de esta materia, pero hay una explicación relativamente

¹¹² Sebastián ESTRELLA MÉNDEZ, *La filosofía del juicio de amparo*, México, Editorial Porrúa, 1988, p. 135.

¹¹³ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, *op. cit.*, p. 633.

¹¹⁴ El texto alternativo propuesto por los tres diputados veracruzanos, ya de una significativa extensión, puede verse en Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, pp. 546-547.

clarificadora: el Estado de Veracruz había sido uno de los pioneros en lo que se refiere a la aprobación de una legislación social laboral. En octubre de 1914, el general Cándido Aguilar, yerno por cierto de Venustiano Carranza, expidió para ese Estado una importante ley en materia laboral, lo que ha llevado a algún autor a considerar a ese Estado, “el faro costero que con redentora luz de sus medidas sociales ahora alumbra la vasta extensión de la República”¹¹⁵.

II. El la sesión del 12 de diciembre, la Comisión de Constitución presentaba su dictamen relativo al art. 5º, que, como ya señalamos, versaba sobre la libertad de trabajo. El desencanto producido por el mismo propició la aprobación de una moción suspensiva. Un nuevo dictamen se presentó el día 26, abriéndose paso así a una discusión de particular intensidad, en la que, como también se ha dicho, Pastor Rouaix iba a desempeñar un rol estelar, al igual que José Natividad Macías¹¹⁶. Esas sesiones, comúnmente valoradas como las tres sesiones más trascendentales del Congreso queretano, se celebraron los días 26, 27 y 28 de diciembre de 2016. Para Rouaix, tales sesiones fueron “la nota blanca, limpia y fecunda que elevó a gran altura el prestigio del Congreso de Querétaro”¹¹⁷.

Entre las intervenciones más luminosas, se puede recordar la de Alfonso Cravioto, quien ya había sido diputado en la XXVI Legislatura del Congreso federal, y uno de los que fue encarcelado por el infame general Huerta tras la disolución de ese Congreso, por lo que al igual que Palavicini y otros diputados, fue considerado despectivamente por los más radicales como un “renovador”, no obstante haber venido defendiendo posiciones notablemente avanzadas entre los constituyentes. Para Cravioto, la Constitución debía ser, ante todo, un código social, y sólo después, un

¹¹⁵ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 577.

¹¹⁶ José Natividad Macías tuvo una intervención enormemente proclive a Carranza, con la que trató de mostrar que, con las Adiciones al Plan de Guadalupe, de diciembre de 1914, el Primer Jefe había dado bandera a la Revolución. Resaltó la preocupación de don Venustiano por la redención de la clase obrera y agregó que, como fiel reflejo de ella, conjuntamente con Luis Manuel Rojas, había entregado a Carranza en enero de 1915 el proyecto de codificación laboral que el Primer Jefe les había encomendado. *Apud* Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, op. cit., p. 549.

¹¹⁷ *Apud* Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, op. cit., p. 550.

código político. Y este era un sentir ampliamente generalizado entre los constituyentes reunidos en Querétaro.

Retirado finalmente el dictamen de la primera Comisión por su presidente, el general Francisco Múgica, que algún autor¹¹⁸ ha considerado la más sólida y respetable personalidad entre todos los constituyentes, valoración que, como mínimo, nos parece discutible, se iba a proceder a crear una Comisión especial, de composición ideológicamente plural, en la que de nuevo el principal protagonismo correspondería a Pastor Rouaix.

El texto del dictamen de la mencionada Comisión especial, sometido a la Asamblea el 13 de enero de 1917, fue suscrito en primer término por Rouaix, que parece ser que fue quien llevó la batuta en los debates de la Comisión. Junto a él, estamparon su firma estos diputados: el veracruzano Victorio E. Góngora; los jaliscienses Esteban Baca Calderón y Luis Manuel Rojas, Presidente del Congreso; el sinaloense Pedro R. Zavala; el electo por el Distrito Federal Rafael de los Ríos, y los durangueses Silvestre Dorador y Jesús de la Torre. El nuevo texto pasó a la primera Comisión de Constitución, que diez días después presentaba su dictamen favorable. El artículo que había presentado la Comisión especial ya tenía una enorme extensión (28 fracciones), aunque aún habría de crecer algo más, al incorporarse al mismo previsiones tales como el derecho a una participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, o la prohibición de que las mujeres y los menores de 16 años pudieran llevar a cabo labores insalubres o peligrosas. Finalmente, como ya tuvimos ocasión de decir, el precepto se aprobó por el voto unánime de los diputados presentes en la sesión del 23 de enero, si bien ya nos hemos referido en un momento precedente a las divergencias existentes entre la doctrina acerca del número de diputados presentes y de si, efectivamente, la votación fue unánime.

El *iter* constituyente de este precepto, así como el de algunos otros, explica la apreciación hecha por algunos autores mexicanos, en el sentido de que “no fueron precisamente los juristas a quienes debemos la formulación legislativa (más bien habría que decir constitucional) de los derechos

¹¹⁸ Braulio RAMÍREZ REYNOSO; “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 550.

económicos y sociales, sino a diputados que venían del taller y de la fábrica, de las minas y del campo¹¹⁹.

b) La amplísima gama de derechos laborales recepcionados constitucionalmente

I. El art. 123 iba a conformar un Título *ad hoc*, el Título VI, relativo al trabajo y a la previsión social, que quedaba integrado por tan sólo ese precepto, bien que el mismo, con sus 30 fracciones, se convirtiera en uno de los Títulos más extensos del texto constitucional. Este precepto, conjuntamente con el art. 27, han sido considerados¹²⁰ como las normas que cobraron una realidad vital y una aplicación indiscutibles, en franco contraste con las integrantes de la parte orgánica de la Constitución. Dista de ser extraño que así fuera, por cuanto ambos preceptos no eran sino la respuesta jurídico-constitucional a unos graves problemas hondamente arraigados en la sociedad mexicana.

No puede caber duda de que con este artículo, el constituyente pretendió sentar unas amplísimas bases para que la ulterior legislación laboral de desarrollo viniese presidida por los principios de justicia y humanidad¹²¹. Los diputados eran plenamente conscientes del brutal desequilibrio existente hasta ese momento entre patrones y obreros, lo que se traducía en la existencia de una amplísima clase social desvalida y maltratada, y frente a tan infausta situación, trataron de establecer las bases de una legislación llamada a revertirla.

Un aspecto destacado por la doctrina¹²² ha sido el de que el precepto que nos ocupa no se limita a contemplar derechos relacionados con las con-

¹¹⁹ José Manuel LASTRA LASTRA, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, op. cit., Tomo XII, pp. 11 y ss.; en concreto, p. 26.

¹²⁰ Jorge GAXIOLA, “Los efectos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que declara la inconstitucionalidad de una ley”, en la obra auspiciada por el Colegio de Abogados de México, *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional*, México, D. F., Librería de Manuel Porrúa, 1961, pp. 133 y ss.; en concreto, p. 152.

¹²¹ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Las garantías sociales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª ed., 2005, p. 150.

¹²² Santiago BARAJAS MONTES DE OCA, “La Suprema Corte de Justicia y el constitucionalismo social”, en la obra colectiva auspiciada por el Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, D. F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 55 y ss.; en concreto, p. 78.

diciones de trabajo, sino que también contiene, según se dice no por cierto con especial rigor, “diversos conceptos de interés colectivo”, idea con la que, a la vista de los contenidos que, a título ejemplificativo incluye el autor dentro de ella, parece estar refiriéndose a derechos de ejercicio colectivo, como sería el caso del derecho de huelga o del de asociación sindical, que, aun habiendo de entenderse atribuidos a los trabajadores *uti singuli*, han de ejercerlos de modo conjunto con otros trabajadores, por lo que la concepción individualista del derecho requiere armonizarse con la vertiente colectiva de su ejercicio, aunque la mencionada idea podrá asimismo estar refiriéndose a la existencia de actuaciones de naturaleza prestacional por parte de los poderes públicos, como sería el caso del establecimiento de cajas de seguro populares, de invalidez, de vida, de cese involuntario del trabajo o de accidentes, que los poderes públicos, federales y estatales, deben fomentar. Lo que con todo ello se nos querría mostrar, en el fondo, es la pluralidad de facetas que nos presentan los derechos de los trabajadores, que distan de poder reconducirse sin más a la categoría de meros derechos individuales.

Sin ir más lejos, los derechos sociales obligan al Estado a definir y aplicar políticas determinadas en las materias contempladas por las normas que establecen esos mandatos y directrices. Se ha hablado por algún autor¹²³, de que la Constitución establece “mandatos de justicia”; nosotros hablaríamos más bien de que, dentro de la común heterogeneidad de las normas constitucionales, en ella nos encontramos con mandatos dirigidos al legislador y, como es obvio, en tanto que valores tales como la justicia y la igualdad impregnan estos preceptos constitucionales, los mandatos a que acabamos de aludir no pueden sino venir presididos por ese mismo orden axiológico.

II. A lo largo de sus treinta fracciones, como se las llama en México, el texto del art. 123 iba a regular aspectos de una enorme diversidad atinentes a la relación laboral. Sin pretender una revisión exhaustiva, creemos que puede ser útil para tener una justa idea de la riqueza normativa del precepto, tratar de exponerlos de acuerdo con una cierta sistematización, que puede conducirnos a diferenciar los siguientes contenidos: derechos laborales,

¹²³ Pedro G. ZORRILLA MARTÍNEZ, “Las libertades y la Constitución”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 281 y ss.; en concreto, pp. 284-285.

principios y normas reguladoras de las relaciones laborales, normas que han de regir en el ámbito de los contratos laborales, principios y normas generales directamente dirigidas a los poderes públicos en el marco de las relaciones laborales,

A) Derechos laborales

Las diversas fracciones o apartados del art. 123 enuncian un amplísimo elenco de derechos laborales. No pretendemos ni mucho menos agotar su enumeración, pero, con vistas a mostrar lo avanzadísimo del texto queretano, sí creemos de utilidad referirnos a algunos de ellos:

1) Derecho a una jornada máxima de ocho horas (fracción I), que se reduce a tan sólo siete si el trabajo es nocturno (fracción II), y únicamente a seis horas si los trabajadores son jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis (fracción III). Si por circunstancias extraordinarias debieran aumentarse las horas de jornada, en ningún caso el trabajador extraordinario podrá exceder de tres horas (adicionales) diarias, ni de tres veces consecutivas, no pudiendo admitirse a esta clase de trabajos extraordinarios a los hombres menores de dieciséis años ni a las mujeres, independientemente de su edad (fracción XI).

2) Derecho del trabajador a un día de descanso por cada seis de trabajo (fracción IV).

3) Derecho de las mujeres en los tres meses anteriores al parto, a no desempeñar trabajos físicos que exijan un esfuerzo material considerable, que se complementa a su vez con el derecho que las mismas tienen, en el mes posterior al parto, a disfrutar forzosamente de un mes de descanso, debiendo percibir durante el mismo su salario íntegro y conservar el empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato (fracción V).

4) Derecho de la mujer que haya dado a luz, durante el período de lactancia, a disfrutar de dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos (fracción V).

5) Derecho del trabajador a un salario mínimo suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, a fin de satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos (fracción VI). La fijación de este salario se había de hacer por unas comisiones especiales que se formarían en cada municipio, subordinadas a la llamada Junta Central de Conciliación que se debía establecer en cada Estado (fracción XI).

6) Derecho de los trabajadores de empresas agrícolas, comerciales, fabriles o mineras a participar en las utilidades, esto es, en los beneficios de las empresas (fracción VI), participación que se había de regular por las comisiones especiales a que nos referimos con anterioridad. Quizá no sea inoportuno recordar, que Ignacio Ramírez, “el Nigromante”, en el Congreso Constituyente de 1856-1857 (sesión del 7 de julio de 1856) ya defendió justamente este derecho, al postular el derecho de los trabajadores a dividir proporcionalmente las ganancias con los empresarios.

7) Derecho a no ser discriminado por razón de sexo o nacionalidad en la percepción del salario, debiendo éste ser igual para cada trabajo igual (fracción VII).

8) Derecho a percibir el salario en moneda de curso legal, no estando permitido hacerlo efectivo con mercancías ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda (fracción X).

9) Derecho a percibir un salario un ciento por ciento mayor del fijado para las horas normales cuando por circunstancias extraordinarias deban incrementarse las horas de la jornada laboral (fracción XI).

10) Derecho de los obreros, pero asimismo de los empresarios, a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos y asociaciones profesionales (fracción XVI).

11) Derecho de los obreros a la huelga (fracción XVII), en el bien entendido de que la huelga será lícita cuando tenga por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, quedando obligados los trabajadores, en el caso de los servicios públicos, a dar un aviso con diez días de anticipación respecto de la fecha señalada para la suspensión del trabajo, a la Junta de Conciliación y Arbitraje (fracción XVIII)¹²⁴.

Como se puede apreciar, la enunciación de estos derechos sorprende por su extraordinaria amplitud para la época, lo que no cabe duda de que, en gran medida, puede encontrar su explicación en que, a través de los mismos, los constituyentes estaban tratando de dar respuestas precisas a los flagrantes abusos sufridos por los trabajadores hasta ese momento. Conviene

¹²⁴ La fracción XVIII preveía asimismo, que las huelgas únicamente serían consideradas ilícitas, cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenecieran a los establecimientos y servicios dependientes del Gobierno.

sin embargo precisar, que no todos los derechos que acabamos de enumerar iban a adquirir una inmediata plenitud de eficacia, lo que desde luego no deja de parecernos censurable. Fix-Zamudio ha puesto un ejemplo concreto de ello¹²⁵, al aludir a cómo las bases para la efectiva realización del derecho a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas no se precisaron hasta la reforma constitucional de 20 de noviembre de 1962, publicada en el *Diario* del día 21, esto es, casi medio siglo después de la entrada en vigor de las Carta queretana. En esa reforma, se establecieron una serie de normas encaminadas a determinar el monto de las utilidades de cada empresa.

B) Principios y normas reguladoras de las relaciones laborales.

El precepto constitucional del que nos estamos ocupando, a la par que los derechos laborales, contemplaba asimismo un conjunto de reglas que habían de ser respetadas en las relaciones laborales. Sin ánimo de exhaustividad, recordaremos algunas de ellas:

1) En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del 0'5 por 100 mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente, deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios para la comunidad, salvo que las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparan a un número de trabajadores superior al centenar (fracción XII).

2) Principio de responsabilidad por parte de los empresarios en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecutan; consecuentemente, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente según que la enfermedad o accidente haya producido como consecuencia la muerte o incapacidad temporal o permanente para trabajar (fracción XIV).

¹²⁵ Héctor FIX-ZAMUDIO, "La Constitución y el Estado social de Derecho", en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, op. cit., Tomo V, pp. 73 y ss.; en concreto, p. 86.

3) Obligatoriedad del patrono de observar en la instalación de sus establecimientos las normas legales sobre higiene y salubridad, así como la de adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo (fracción XV).

4) Sujeción de las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, además de uno por parte del Gobierno (fracción XX).

C) Normas que han de regir en el ámbito de los contratos laborales.

Como si de un auténtico Código laboral se tratara, las fracciones XXVI y XXVII del art. 123, la última de ellas a lo largo de ocho apartados, enumeran tanto algunos requisitos que se han de respetar en la formalización de un contrato de esta naturaleza, como asimismo, algunas de las cláusulas que, no obstante expresarse en un contrato de trabajo, habrán de considerarse nulas, no obligando por ello mismo a los contratantes. Algunas de tales normas son las que siguen:

1) Necesidad de que todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero sea legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir (fracción XXVI).

2) Declaración de nulidad, con la consiguiente no vinculatoriedad de las mismas para las partes que suscriban un contrato de trabajo, caso de incluir alguna de ellas en el mismo, entre otras, de las siguientes condiciones: a) las que estipulen una jornada por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo; b) las que estipulen un plazo superior a una semana para la percepción del jornal; c) las que entrañen una obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados; d) las que permitan retener el salario en concepto de multa; e) las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados de esos establecimientos; f) las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; g) las que fijen un trabajo que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y en fin, h) todas las demás estipulaciones que

impliquen la renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en la legislación de auxilio y protección de los trabajadores.

De las anteriores previsiones es de destacar la idea que acoge el apartado b) de la fracción XXVII del art. 123, la del “salario remunerador”, que indudablemente viene a complementar la recepcionada por su fracción VI, que, como tuvimos ocasión de indicar, al referirse al salario mínimo del que debe disfrutar el trabajador, en un primer momento se limita a decir, que será “el que se considere suficiente”, atendiendo a las condiciones de cada región, tras lo que de inmediato trata de explicar el sentido de esa suficiencia: deberá de ser un salario que baste para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. Al disponerse con posterioridad la nulidad de la cláusula contractual que, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, establezca un salario no remunerador, se da un importante paso adelante en la dignificación de las condiciones laborales. Es cierto que siempre puede decirse que la alusión a un “salario remunerador” es tanto como la mención a un concepto jurídico indeterminado de difícil concreción.

En todo caso, este conjunto de previsiones deja inequívocamente claro, que la fijación del salario ya no va a quedar al total arbitrio del patrono, ni tampoco al hilo de una supuesta negociación en la que las partes, de modo palmario, se hallan en condiciones de enorme desigualdad, por lo que esa negociación difícilmente podrá conducir a un acuerdo equitativo. Y no es inoportuno recordar que el conocido principio civilista de autonomía de la voluntad, que durante largo tiempo se llevó al extremo de entender que la existencia de una relación voluntaria entre las partes contratantes, podía llegar a desvirtuar alguna de las pretensiones constitucionalmente amparadas por los derechos fundamentales, siempre presupuso que las partes se hallaban en una situación de paridad, equilibrio o simetría. Si ese equilibrio falta, tratar de hacer entrar en juego la cláusula de la autonomía de la voluntad no es sino un ardid para lograr que el más fuerte imponga sus condiciones. A hacer frente a tal situación, como es bien sabido, se orientó en Alemania la conocida teoría de la *Drittwirkung der Grundrechte*.

D) Principios y normas generales dirigidas a los poderes públicos en el marco de las relaciones laborales.

El art. 123 establece asimismo un conjunto de normas de carácter general que tienen como destinatarios primigenios a los poderes públicos, a fin de que éstos velen por su cumplimiento en el marco de las relaciones laborales. También sin ánimo exhaustivo, recordaremos algunas de esas normas:

1) Principio de gratuidad para los trabajadores del servicio orientado a su colocación, con independencia de que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (fracción XXV).

2) Consideración como de utilidad social del establecimiento de casas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cese involuntario del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo que tanto el Gobierno federal como los de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole (fracción XXIX).

3) Consideración asimismo como de utilidad social de las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados (fracción XXX).

4) Reenvío a la legislación a fin de que, a través de ella, se determinen los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, a los que se declara inalienables. (fracción XXVIII).

En resumen, el art. 123 del texto de Querétaro queda integrado por una pluralidad de normas constitucionales de una especial heterogeneidad, pues no sólo proclama derechos de los trabajadores (e incluso, aunque en muchísima menor medida, de los patronos), sino que establece un muy elevado número de obligaciones de unos particulares (normalmente los patronos o empresarios) respecto de otros ciudadanos particulares (los obreros o trabajadores); llega incluso a precisar las normas básicas que han de regir los contratos laborales, y en fin, fija asimismo mandatos al legislador, al igual que obligaciones de dispar naturaleza sobre los restantes poderes públicos. La misma doctrina norteamericana se hizo eco, desde los primeros momentos de vigencia de la Carta de 1917, de estos mandatos. Así, Van Doren, ese mismo año, escribía: “The Congress and State Legislaturas

are required to pass the most progressive program of social legislation conceivable”¹²⁶.

D) Una reflexión final

I. Nos hemos detenido de modo muy particular en este amplísimo conjunto normativo acogido por el art. 123, muy poco conocido entre nosotros, porque el mismo revela con notable claridad el extraordinario casuismo de unas normas más propias en su mayor parte de la legislación laboral que de un código constitucional. Como tantas veces hemos dicho, la realidad social mexicana contribuye a la perfección a explicar muchas de ellas, que *a priori* podrían parecernos extrañas e inadecuadas. Por poner un ejemplo concreto, puede sorprender por su obviedad que se establezca el derecho de los trabajadores a percibir su salario en moneda de curso legal. ¿Cómo podría ser de otra forma ya bien entrado el siglo XX?, podrían preguntarse muchos, llegando incluso a considerar ridícula, por innecesaria, esta previsión. Desde luego, por nuestra parte, no tenemos conocimiento de ningún texto constitucional que establezca una determinación similar, lo que no significa que no lo pueda haber, pero sí puede ilustrarnos acerca del carácter un tanto exótico de tal previsión. Pero claro está, la sorpresa y las dudas que suscita tal precepto se desvanecen por completo si se conoce la situación existente durante el “porfirismo” en buena parte de las grandes haciendas mexicanas; basta para ello con recordar, que en un buen número de ellas el salario no se retribuía en moneda de curso legal, sino en vales y bonos que tan sólo podían canjearse en las llamadas “tiendas de raya”, de las que ya nos hicimos eco. A la vista de tan infame y vil explotación de los obreros del agro por parte de los hacendados, la norma constitucional en cuestión adquiriría un pleno sentido, en cuanto encaminada a poner punto final a tan injusta situación, pudiéndose compartir plenamente su necesidad en aquel preciso momento.

II. Para valorar en su justa medida la extraordinaria gama de derechos laborales, y demás normas vinculadas con las relaciones de trabajo entre patronos y trabajadores, recepcionadas por el texto del art. 123, puede ser de

¹²⁶ D. H. VAN DOREN (Editor-in-charge of “Current Legislation”), “Some features of the new Constitution of Mexico”, en *Columbia Law Review* (*Colum. L. Rev.*), Vol. 17, 1917, pp. 457 y ss.; en concreto, p. 459.

alguna utilidad confrontar las disposiciones del amplísimo precepto con los artículos que por su contenido podrían considerarse equivalentes de la Constitución de Weimar de 1919. Éstos creemos que podrían ser los siguientes:

1) El art. 122, que contemplaba la protección de la juventud alemana contra la explotación.

2) El art. 151, que se refería a la organización de la vida económica de conformidad con los principios de la justicia y tendiendo a asegurar a todos una existencia digna del hombre.

3) El art. 152, que establecía el principio de la libertad de contratación como principio rector de las libertades económicas.

4) El art. 155, que venía referido al control por el Estado del reparto y utilización del suelo, de modo que se impidieran los abusos, y con la finalidad asimismo de asegurar a todo alemán una habitación sana y a todas las familias numerosas un patrimonio familiar.

5) El art. 157, que colocaba el trabajo bajo la protección particular del Estado.

6) El art. 159, que preveía la libertad de unión (o lo que es igual, de sindicación) de los trabajadores para la defensa y mejora de las condiciones laborales.

7) El art. 160, que se refería al derecho de los obreros y empleados a obtener el tiempo de libertad necesaria para el cumplimiento de sus deberes cívicos.

8) El art. 161, que disponía la organización por el *Reich* de un sistema de seguros para la conservación de la salud y de la capacidad de trabajo, la protección de la maternidad y la previsión frente a las consecuencias económicas de la vejez, de la invalidez y de los accidentes.

9) El art. 162, que ordenaba al *Reich* a intervenir a favor de una reglamentación internacional del trabajo, “que tienda a procurar a la clase obrera de todo el mundo un mínimo general de derechos sociales”.

10) El párrafo primero del art. 165, que contemplaba el principio de colaboración de los obreros y empleados con los patronos, sobre una base de igualdad, para la fijación de los salarios y de las condiciones del trabajo.

11) El párrafo segundo del propio art. 165, que se refería a la designación por los obreros y empleados, con la finalidad de velar por la defensa de sus intereses sociales y económicos, de representantes para formar consejos obreros de empresa, consejos obreros de distrito, formados en el marco de las regiones económicas y un Consejo Obrero del *Reich*.

Basta con una somera comparación entre el contenido de la treintena de apartados o fracciones integrantes del art. 123 del texto mexicano y los someramente mencionados artículos de la Carta weimariana, para constatar no sólo el muy inferior número de previsiones del texto alemán, sino, lo que aún importa más, el palmario contraste entre la generalidad, incluso abstracción, de buen número de las disposiciones de la Constitución de 1919, y la precisa concreción de gran parte de los enunciados normativos del texto de Querétaro. Que derechos cuya precisa enunciación se considerara ineludible en México, no lo fueran tanto en la Alemania de Weimar en nada obsta a nuestra argumentación. Ni de lejos cabe pues establecer con un mínimo de rigor una equiparación entre uno y otro textos, lo que no hace sino corroborar la primogenitura del código mexicano, no ya por razones temporales, que también, sino por su minucioso reconocimiento de una extraordinariamente amplia gama de derechos socio-laborales a los que les otorga rango constitucional, al margen ya de las normas constitucionales de naturaleza económica acogidas en el texto de 1917, que alcanzan su cenit en todo lo relativo al régimen constitucional de la propiedad de la tierra. La Carta de Weimar, sin duda, bosqueja un diseño del constitucionalismo social, pero bastante diferente al esbozado en Querétaro. Por poner un ejemplo de esta divergencia, que ya puede apreciarse en una mera observación superficial de ambos textos, podríamos decir que mientras los constituyentes alemanes encomiendan un relevante rol a los poderes públicos (el protagonismo del *Reich* en los mencionados preceptos es bien patente) en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos propios del constitucionalismo social que establecen, los diputados queretanos muestran una muy superior preocupación por delinear una serie de precisas obligaciones, que hacen recaer sobre los patronos, en el ámbito de las relaciones laborales, quedando el rol de los poderes públicos, por lo menos en este ámbito, en un lugar secundario. Por lo demás, ninguna otra Constitución europea de los años inmediatos posteriores, ni siquiera el texto soviético de 1918, se aproximará en este punto al casuismo y minuciosidad de la Carta de Querétaro.

III. Los Constituyentes mexicanos, contra lo que a veces se ha dicho, ni mucho menos ignoraron lo que iban a entrañar las previsiones sociales que estaban consagrando en Querétaro, como modelo y avanzada constitucional para otros futuros textos de diversos países. En tal sentido, el diputado Alfonso Cravioto ya se hacía eco de modo elocuente de esta auténtica primicia constitucional. Sus palabras no dejan resquicio a la duda:

“... así como Francia después de su Revolución ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus Cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución mexicana tendría el orgullo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros”¹²⁷.

Los diputados congregados en Querétaro, en su enorme mayoría, si es que no casi en su totalidad, eran plenamente conscientes de que estaban reunidos allí para viabilizar jurídicamente las aspiraciones a una profunda reforma social de quienes habían llevado adelante la Revolución, por lo que el nuevo texto que de allí había de surgir no podía ser sino profundamente rupturista respecto de las concepciones tradicionales del constitucionalismo, pues no era “más de lo mismo” lo que se les pedía que hicieran, como tampoco se les instaba a que importaran las más en boga fórmulas dogmático-constitucionales existentes en Europa; tan sólo se les pedía que la nueva Constitución acabara con los flagrantes abusos e injusticias sociales de los económicamente poderosos. No fueron pues, ni mucho menos, casuales las aportaciones que en esa bellísima ciudad de Querétaro iban a hacer al Derecho constitucional. Más aún, como ya hemos tenido ocasión de decir en diversas oportunidades, los constituyentes queretanos no iban a ser por entero novedosos, pues las propuestas a las que iban a otorgar rango constitucional se inscribían en una dirección que en México distaba de ser por entero original, enlazando con una sensibilidad social que, como hemos tratado de exponer, contaba con muchos precursores, tanto entre los Constituyentes de 1856-1857, e incluso en los legisladores de determinados momentos anteriores, como, con posterioridad, entre quienes empezaron a dar vida a la Revolución, comenzando en 1906 con el Programa del Partido Liberal Mexicano.

A la vista de todo lo hasta aquí expuesto, no puede caber la más mínima duda de la novedad y trascendencia que éstas y otras muchas normas constitucionales análogas iban a entrañar, propiciando la aparición de una nueva era constitucional, que llega hasta nuestros días, la del constitucionalismo social.

¹²⁷ *Apud* Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, *op. cit.*, p. 34.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
II
Notas

¿DEMOCRACIA EN CRISIS? EL FUTURO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Fernando CASAL BÉRTOA
Profesor de Política Comparada en la Universidad de Nottingham.

José RAMA CAAMAÑO
Investigador Doctoral en la Universidad Autónoma de Madrid

Palabras clave: Partidos, Democracia Representativa, Crisis, Volatilidad electoral. Fragmentación de partidos, Participación electoral

SUMARIO: I INTRODUCCIÓN. II. PARTIDOS EN CRISIS: MEMBRESÍA A PARTIDO. III. INDICADORES DEL DESCONTENTO DEMOCRÁTICO. *A) Participación electoral. B) Volatilidad electoral C). Fragmentación de partidos D). Nuevos partidos y partidos anti-establishment* IV. CONCLUSIONES. *Referencias*

I. INTRODUCCIÓN

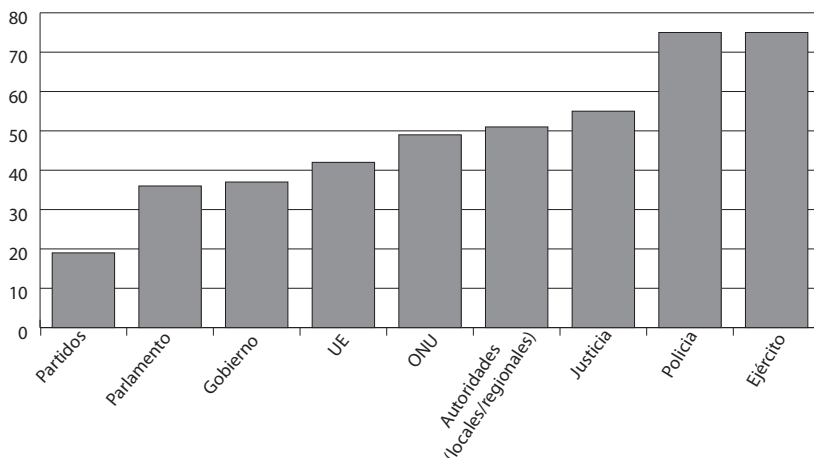
No es nada nuevo aquello de que los partidos políticos están en crisis. De hecho es algo de lo que se viene hablando ya desde finales de los años 70 y comienzos de los 80. Además, en este tiempo no sólo se ha criticado el papel de los partidos en la democracia, sino que también se ha puesto en tela de juicio el sistema *partitocrático*, que ha dominado la política occidental desde la primera ola democrática iniciada después de la I Guerra Mundial¹ hasta nuestros días.

Si bien esto es cierto, y se ha extendido entre la opinión pública y los medios de masas, no lo es menos que en los últimos tiempos los niveles de confianza en instituciones partidistas como puedan ser el Gobierno o el Parlamento, ha tocado fondo, recalcando que la crisis de representación iría más allá de los partidos, llegando a otras instituciones con funciones políticas. La mejor forma de ilustrar estas palabras es mediante los datos que nos ofrece el último Eurobarómetro (nº 87 de mayo de 2017).² Un breve vistazo a la Figura 1, que incluye el porcentaje medio de confianza a lo largo y ancho de la Unión Europea (UE28) en la primavera de 2017, muestra claramente como de entre las nueve instituciones examinadas, las tres que más desconfianza generan entre los ciudadanos europeos son aquéllas en las que los partidos desempeñan un rol fundamental. Es más, y posiblemente lo que resulta más paradójico, son tres instituciones esencialmente no-democráticas –justicia, policía y ejército– las que gozan de una mayor confianza. Incluso otras instituciones políticas como la Organización de Naciones Unidas (ONU) o la misma UE, mucho más alejadas del contacto directo ciudadano, generan una mayor empatía por parte de los europeos.

¹ Véase, entre otros muchos, (Puhle, 2002; Huntington, 1991)

² Ver online: file:///C:/Users/UauE/Downloads/eb87_annex_en.pdf

Figura 1. Nivel de confianza (%) en las instituciones en 28 democracias de la Unión Europea

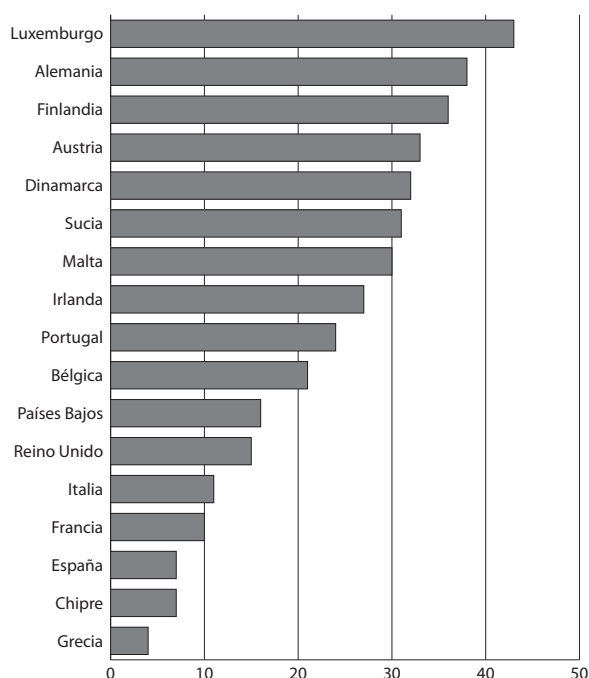


Fuente: Eurobarómetro 87 (2017)

Ahora bien, uno pudiese pensar, sin embargo, que estos bajos niveles de confianza ciudadana se deben a la inclusión de nuevas democracias – pos-comunistas en su mayoría– caracterizadas, dado su legado histórico, por una desconfianza generalizada a todo aquello que incluya la palabra partido.³ Sin embargo, un vistazo a los porcentajes de confianza en los partidos de los habitantes de las 17 democracias de la UE tradicionalmente identificadas con Occidente (Figura 2) nos revela un nivel medio de confianza del 23 por ciento. Así, en países con una larga tradición democrática, caso de Francia, Italia o el Reino Unido, el nivel de confianza no llega ni al 15 por ciento. De hecho, con la clara excepción de los países nórdicos, Alemania y Luxemburgo, en el resto de países los partidos políticos gozan de unos muy bajos niveles de confianza entre la población.

³ No en vano una gran parte de las organizaciones partidistas en Europa del Este no incluyen la palabra “partido” en su denominación. Así, los propios partidos prefieren usar nombres como: Plataforma, Alianza, Foro, Facción, Coalición, etc. Este fenómeno se ha extendido rápidamente entre las nuevas formaciones que han surgido después de la Gran Recesión en los países de Europa occidental. Tómense, entre otros, los ejemplos de Podemos en España o del Movimiento 5 Estrellas (M5S) en Italia

Figura 2. Nivel de confianza (%) en los partidos políticos en 17 democracias de Europa Occidental



Fuente: Eurobarómetro 87 (2017)

II. PARTIDOS EN CRISIS: MEMBRESÍA PARTIDISTA

Que los partidos son las instituciones políticas más vilipendiadas no ya sólo en el continente europeo, cuna de los partidos de masas, sino en todo el mundo lo demuestra también el hecho de que en 51 de 107 países—incluidos los Estados Unidos, Canadá, Australia, India, Japón, Noruega o el mismo Reino Unido—son los partidos las instituciones percibidas como más corruptas según el Barómetro Global de la Corrupción (GCB, 2013). Con ello, no sólo parece cuestionable la supervivencia de los partidos políticos como organizaciones de masas y de la democracia de partidos como forma de gobierno, sino que también plantean dudas sobre el futuro del sistema democrático en particular. Para muestra de ello, el éxito de partidos denominados populistas y/o anti-sistema⁴ durante las últimas elecciones nacionales celebradas en países como Francia

⁴ Mudde (2004:541) afirmó sobre estos partidos que representan una “forma patológica, pseudo-democrática, producido por la corrupción de los ideales democráticos”.

o los Países Bajos, donde, por un lado, el Frente Nacional (FN) obtuvo el 21 por ciento de los votos y, por otro, el Partido de la Libertad (PVV) alcanzó un segundo puesto en las últimas elecciones generales de 2017. Estos resultados se reprodujeron en Dinamarca en las elecciones generales de 2015, en las que el Partido Popular Danés (DPP) consiguió el 21 por ciento de los votos, en Austria en las elecciones legislativas de 2013, en las que el Partido de la Libertad (FPÖ) consiguió un 20 por ciento de apoyos electorales, en Suecia en 2014, donde los Demócratas Suecos (SD) subieron un 7 por ciento de votos con respecto a los comicios de 2010 o en España y Grecia, donde partidos populistas de izquierda y derecha (caso de Grecia) consiguieron un importante apoyo electoral.

A todo esto debemos sumar los desafíos que el propio modelo democrático ha venido afrontando desde comienzos del siglo XXI, agravados en los últimos años por la crisis económica y financiera que ha afectado a la mayoría de países occidentales: desigualdad económica, inmigración, europeización y globalización.⁵ Así, tal y como señaló Wolfgang Merkel⁶ (2015), estos cuatro desafíos no solo hacen peligrar algunas de las características propias del régimen electoral, esencial en toda definición de democracia, sino que también ponen en entredicho la viabilidad de todos y cada uno de los elementos propios de una “democracia de calidad”⁷.

La Figura 3 deja entrever algunos de los problemas que pueden surgir en las democracias modernas debido a los 4 desafíos anteriormente señalados. Así, la crisis financiera y económica del 2008 no sólo ha aumentado las desigualdades económicas ya existentes, reduciendo la capacidad de los votantes para interesarse por asuntos ajenos a la economía familiar, sino que también ha limitado el poder – organizativo y representativo – de los partidos políticos, excesivamente dependientes del Estado en materia de financiación⁸. De igual modo, los procesos migratorios generados con la caída de las fronteras (Tratado de Schengen) e incentivados por la crisis económica y la guerra en Oriente Medio no sólo han revivido el clásico debate entre igualdad y libertad o, en otras palabras, entre bienestar y seguridad, sino que muy especialmente han puesto en tela de juicio los derechos tradicionalmente reconocidos a las minorías. El proceso de

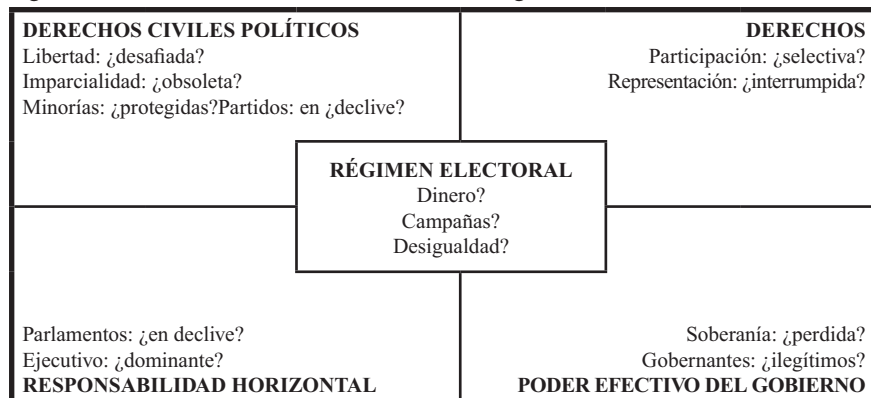
⁵ Para un análisis complementario véase también Dandois (2015).

⁶ Merkel (2015)

⁷ Diamond y Morlino (2005).

⁸ Katz y Mair (1995)

Figura 3. Problemas del modelo democrático en el siglo XXI



Fuentes: Merkel (2015)

europización iniciado con el Tratado de Maastricht en 1992 e incentivado con el Tratado de Lisboa en 2007 no sólo ha reducido la capacidad legislativa de los parlamentos nacionales, sino que también ha mermado la capacidad de maniobra de los gobiernos en multitud de materias, pero sobre todo en materia económica. Parafraseando a Margaret Thatcher, hoy, los Gobiernos europeos dentro de la UE se encuentran ante una clara situación de TINA (“There is not alternative”). Si a todo esto añadimos el proceso de globalización que lleva inundando el planeta sobre todo desde el final de la Guerra Fría y que no sólo ha dado lugar al final de las ideologías⁹, sino que también ha puesto de manifiesto la importancia de la experiencia, además de permitir el uso de nuevas formas de expresión (sobre todo a través de internet), nos quedamos con un panorama en el que el tradicional modelo democrático basado principalmente en “elecciones (libres y justas)” y en el “gobierno de partido” es puesto en tela de juicio¹⁰.

Si como los párrafos anteriores sugieren, los partidos políticos están en crisis y, como señalaba Schattschneider “la democracia moderna no se puede concebir sin los partidos”¹¹, parecería, pues, que estamos ante el fin del sistema *partitocrático*. Sin embargo, podría ser, tal y como ya indicaba Puhle¹² hace algo más de una década, que lo que estemos viviendo más bien sea un proceso de “re-equilibrio”. De hecho, mientras que una corriente de la literatura, representada principalmente por Russell

⁹ Fukuyama, (1992).

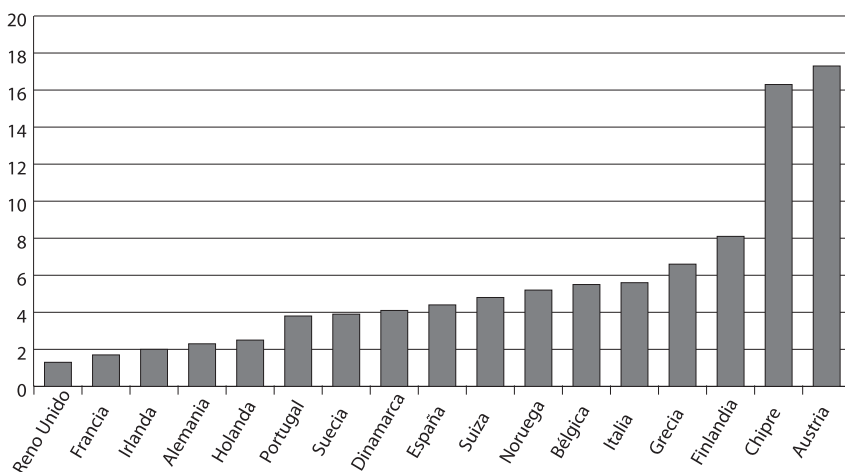
¹⁰ Petit (2001)

¹¹ Schattschneider (1942:1)

¹² Puhle (2002)

Dalton¹³, adopta este segundo punto de vista, manteniendo que los partidos políticos son actores racionales que, por tanto, saben adaptarse; para otra escuela del pensamiento, encabezada por Peter Mair, una “democracia más allá de los partidos” no es impensable¹⁴. En concreto, los primeros mantienen que mientras los partidos continúen a (1) organizar el proceso electoral, seleccionando candidatos y movilizándolo al electorado, (2) ofrecer diferentes alternativas en materia de políticas públicas, y (3) las apliquen una vez elegidos, los partidos subsistirán como elemento esencial del proceso democrático¹⁵. Por su parte, Mair¹⁶ considera que “la era de la democracia de partidos ha pasado”. En su opinión, ello se debe al proceso de alejamiento recíproco entre partidos y ciudadanos¹⁷. Los primeros, se habrían retirado a las instituciones, mientras que los segundos lo habrían hecho hacia su vida personal o se habrían inclinado por participar en política a través de otras formas menos convencionales. El distanciamiento de los ciudadanos con los partidos se hace patente cuando uno observa el extremadamente bajo número de miembros que los partidos políticos presentan en la actualidad.

Figura 4. Membresía partidista (M/E) en 17 democracias de Europa Occidental



Fuente: Biezen et al. (2012)

¹³ Dalton et. al. (2011)

¹⁴ Para más información consúltese el trabajo de Casal Bértoa y Scherlis (2015: 263)

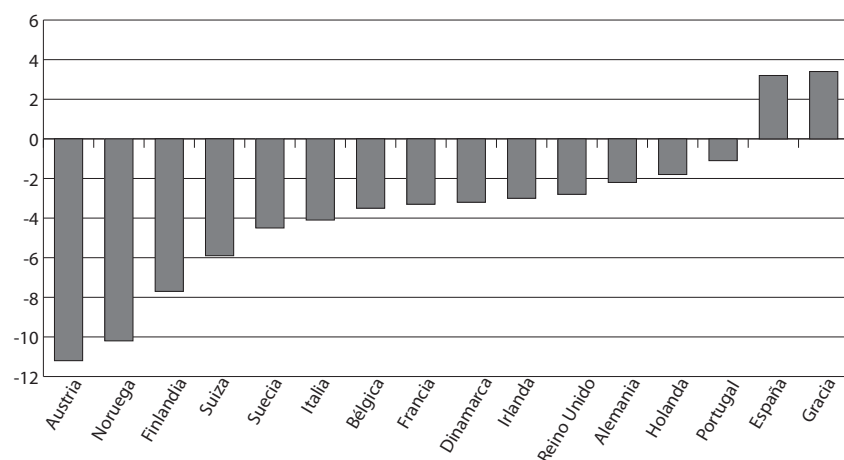
¹⁵ Müller-Rommel (2016: 4)

¹⁶ Mair (2015:1)

¹⁷ Casal Bértoa (2017a)

En efecto, tal y como resulta de la Figura 4 que muestra el porcentaje del electorado que es a su vez miembro de un partido político en 17 democracias de Europa occidental, aquél no llega ni al 18 por ciento en el mejor de los casos: Austria. De hecho, tanto el caso austriaco como el chipriota son excepcionales. Todos los demás no superan el 8 por ciento, y algunas democracias consolidadas como las del Reino Unido, Francia o Irlanda no llegan ni al 2 por ciento. Es más, lo que ciertamente es indicativo del distanciamiento entre ciudadanos y partidos políticos, con excepción de dos democracias de la “tercera ola” (por ejemplo Grecia y España),¹⁸ es que el número de miembros partidistas decreció en todos y cada uno de los países del Oeste europeo (Figura 5). En algunos casos, como en los países nórdicos, Suiza o Austria entre 5 y 10 puntos.

Figura 5. Cambios en la ratio de membresía partidista (M/E) en 16 democracias de Europa Occidental desde 1980



Fuente: Biezen et al. (2012)

Pero no es sólo que el número de ciudadanos que deciden adherirse formalmente a un partido político roce niveles mínimos en la mayoría de los países de Europa occidental o que estemos ante un proceso claramente decreciente, sino que lo peor desde el punto de vista de la legitimidad de la democracia de partidos es que los ciudadanos de estos estados europeos

¹⁸ Aunque las figuras pueden haber variado, especialmente en estos dos países del sur de Europa, debido principalmente a las consecuencias de la grave crisis económica que les afectó, sobre todo a partir de 2011.

han dejado de identificarse con ellos. Así, el porcentaje de ciudadanos que declara identificarse con un partido político ha descendido estrepitosamente desde la década de los 60 hasta nuestros días¹⁹.

III. INDICADORES DEL DESCONTENTO DEMOCRÁTICO

A) Participación electoral

La crisis de la democracia representativa va mucho más allá del *descuelgue* de los votantes con las formaciones tradicionales. No es solo que los ciudadanos hayan perdido su conexión formal y sentimental con los partidos políticos, lo que resulta más significativo, si cabe, es el ascendente descontento de la ciudadanía con el sistema político en su conjunto. Así, si los ciudadanos se han alejado de la política convencional es previsible que no acudan a votar cuando se celebran elecciones y que, por lo tanto, los niveles de participación en las últimas décadas sean significativamente inferiores a los que se registraron en las primeras elecciones²⁰

Tabla 1. Participación electoral (%) en 20 democracias de Europa Occidental (1920-2017)

País	1920s	1930s	1940s	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	2010-17
Alemania	77,7	82,2	78,5	86,8	87,1	90,9	87,1	79,7	75,8	71,6
Austria	86,9	90,2	95,6	95,3	93,8	92,3	91,6	83,8	81,5	74,9
Bélgica	92,6	94,1	92,4	93,1	91,3	92,9	93,9	92,5	91,4	89,3
Dinamarca	80	80,5	87,2	81,8	87,3	87,5	85,6	84,4	86,1	86,5
Finlandia	56,8		76,6	76,5	85,0	81,1	78,7	70,8	65,9	67,2
Francia	81,2	82,9	78	80,0	76,6	82,3	71,9	68,9	60,2	53
Holanda	91	94,5	93,4	95,4	95,0	83,5	83,5	76,0	79,8	77,3
Islandia			86,2	90,8	91,3	90,4	89,4	86,4	85,5	80,3
Irlanda	66,1	77,7	72,6	74,3	74,2	76,5	72,9	67,2	64,8	67,5
Italia			92,2	93,6	92,9	92,6	89,0	85,5	81,9	75,2
Luxemburgo	n/a		n/a	91,9	89,6	89,5	88,1	87,1	91,3	91,2
Malta				78,7	90,3	94,0	95,2	94,7	94,5	93
Noruega	68,6	79,3	79,2	78,8	82,8	81,6	83,1	77,1	76,2	78,2
Suecia	57,5	71	75	78,7	86,4	90,4	89,1	85,0	81,1	85,2
Suiza	77,3	77,1	70,9	69	64,2	52,3	48,2	43,8	46,8	48,8
Reino Unido	74,4	73,8	72,6	79,1	76,6	75,1	74,1	75,4	60,4	66
Media (N=16)	75,8	82,1	82,2	84	85,3	84,6	82,6	78,6	76,5	75,3

¹⁹ Véanse los trabajos de Krouwel (2012: 99) y Dalton (2016)

²⁰ Para un análisis más detallado véase, entre otros, los trabajos de Flickinger y Studlar (1992); Andeweg (1996); Franklin (2004) y Norris (2002).

País	1920s	1930s	1940s	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	2010-17
Chipre							95,2	92,2	90,4	72,7
Grecia	n/a	n/a	85			80,4	83,5	81,6	74,1	62
Portugal	67,9					85,4	78,0	64,3	61,8	67
España	50	70,1				68,1	73,5	77,6	72,7	68,4
Media (N=20)	73,4	81,1	82,4	84	85,3	83,5	82,6	78,7	76,1	73,8

Fuentes: Gallagher *et al.* (2011) y Casal Bértoa (2017b)

La tabla de arriba muestra los porcentajes de participación electoral en las 20 democracias de Europa occidental entre 1920, momento en que comienza la llamada “primera ola de democratización” – la mayoría de países por aquel entonces adoptó el sufragio universal (masculino) y aprobaron sistemas electorales de tipo proporcional²¹– y 2017. La tabla también distingue entre democracias tradicionales, es decir, aquellas que iniciaron sus procesos de democratización antes de la llamada “tercera ola” (empieza en 1974), y democracias nuevas del Sur europeo que se formaron (Chipre, la parte “griega”) o se democratizaron a finales de los años 70 (Grecia, Portugal y España).

Tal y como resulta de la Tabla 1, el porcentaje medio de votantes que acude a expresar su voto en las elecciones legislativas nacionales ha ido decreciendo desde la década de los 60, cuando alcanzó su mayor valor (85,3 por ciento). De hecho, entre la década de los 30 y la década de los 90, cuando los niveles de participación media bajan por primera vez del 80 por ciento, los niveles de participación se mantienen bastantes estables, entre el 82 y el 85 por ciento. Sin embargo, es a partir de 1990, con la caída del muro de Berlín, que los niveles de abstención electoral se disparan hasta llegar al 25 por ciento. Y ello independientemente de que consideremos los 20 países de Europa occidental, o sólo las 16 democracias tradicionales.

A este respecto, Mark Franklin²² demostró que la bajada, a nivel agregado, de la participación electoral podría ser atribuible al cambio generacional que estaban experimentando los países occidentales. De esta forma, la disminución en las tasas de participación se debería a que los nuevos votantes no habían adquirido aún el hábito de acudir a las urnas con regularidad. Con esto, Franklin subrayaba la importancia de un factor

²¹ Huntington (1991)

²² Franklin (2004)

social como la edad para el voto. En esta línea Pippa Norris²³, había llegado a afirmar que los bajos niveles de participación electoral que, con mayor frecuencia, se observan cada vez que hay unas elecciones, podrían guardar relación con la preferencia que muestran los nuevos votantes por participar en la política de una forma distinta a la de emitir su voto cada cuatro años.

Tabla 2. Pautas de abstención electoral (%) en 20 democracias de Europa Occidental (1920-2017)

Récord de abstención 1920-2017		Frecuencia de records de abstención		
<i>País</i>	<i>Años</i>	<i>Período</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>
Alemania	1928, 2009, 2013	1920-29	16	26.7
Austria	2006, 2008, 2013	1930-39	1	1.7
Bélgica	1968, 2010, 2014	1940-49	0	0
Chipre	1976, 2011, 2016	1950-59	0	0
Dinamarca	1920 (II), 1920 (III), 1926	1960-69	3	5
Finlandia	1924, 1927, 1929	1970-79	2	3.3
Francia	2007, 2012, 2017	1980-89	1	1.7
Grecia	2012 (II), 2015 (I), 2015 (II)	1990-99	6	10
Holanda	1998, 2010, 2012	2000-09	11	18,3
Islandia	1999,, 2013, 2016	2010-17	20	33,4
Irlanda	1923, 2002, 2016	Total	60	100.0
Italia	2001, 2008, 2013			
Luxemburgo	1989, 1994, 1999			
Malta	1962, 1966, 1971			
Noruega	1921, 1924, 1927			
Portugal	2009, 2011, 2015			
España	1920, 1923, 1933			
Suecia	1920, 1921, 1924			
Suiza	1995, 1999, 2003			
Reino Unido	2001, 2005, 2010			

Fuentes: Casal Bértoa y Scherlis (2015:282) y cálculos propios

Siguiendo los datos que ofrece la Tabla 1, uno pudiera pensar que estamos ante un fenómeno aislado y que, tratándose de medias, no es todavía preocupante. Sin embargo, un estudio detallado de las pautas de abstención electoral en estos casi 100 años de vida democrática nos lleva a pensar lo contrario. Siguiendo el ejemplo de Mair, que a su vez sigue el ejemplo de los climatólogos, la Tabla 2 identifica por cada país las tres elecciones con un mayor nivel de abstención electoral en el periodo examinado. La frecuencia de *records* de abstención mostrada en la parte derecha de la tabla es de lo

²³ Norris (2002)

más reveladora: desde 1929, más del 60 por ciento de las elecciones con menor participación electoral ha tenido lugar en el último cuarto de siglo. Es más, desde 1989 el número de este tipo de elecciones se ha multiplicado exponencialmente llegándose a identificar 20 elecciones (el 33,4 por ciento) con una importante abstención electoral sólo en los últimos 7 años.

Por su parte, la Tabla 3 muestra el porcentaje de participación electoral en las elecciones que tuvieron lugar antes y después de la Gran Recesión (2008). En la tabla aparecen ordenados los países en función de la diferencia en porcentaje de votos entre las elecciones posteriores y anteriores a la crisis económica. Chipre, Grecia, Portugal e Italia lideran con creces esta lista, en la que Reino Unido y Finlandia, por la contra, vieron como en sus elecciones posteriores a la Gran Recesión registraban un incremento en el porcentaje de votos.

Tabla 3. Participación electoral en los países de Europa occidental antes y después de la Gran Recesión

	Pre-crisis	Post- Crisis	Diferencia
Chipre (2006-2016)	89	66,7	-22,3
Grecia (2007-2015)	74,14	56,6	-17,54
Portugal (2005-2015)	64,3	55,8	-8,5
Italia (2006-2013)	83,6	75,2	-8,4
Alemania (2005-2013)	77,7	71,6	-6,1
España (2004-2015)	75,7	69,7	-6
Holanda (2006-2012)	80,3	74,6	-5,7
Francia (2007-2012)	60	55,4	-4,6
Islandia (2007-2016)	83,6	79,2	-4,4
Austria (2006-2013)	78,5	74,9	-3,6
Irlanda (2007-2016)	67	65,2	-1,8
Bélgica (2007-2014)	91,1	89,4	-1,7
Dinamarca (2007-2015)	86,6	85,8	-0,8
Luxemburgo (2004-2013)	91,7	91,2	-0,5
Suiza (2007-2015)	48,3	48,4	0,1
Malta (2003-2013)	93,3	93,8	0,5
Noruega (2005-2013)	77,4	78,2	0,8
Suecia (2006-2014)	82	83,3	1,3
Finlandia (2007-2015)	65	69	4
Reino Unido (2005-2015)	61,4	66,1	4,7

Fuente: elaboración propia

B) Volatilidad electoral

Pero no es sólo que el número de ciudadanos que decide ejercer su derecho de sufragio activo ha descendido dramáticamente. Además, aquellos votantes que si deciden ejercerlo han dejado de ser estables en sus preferencias partidistas. Por lo tanto, aquello que Lipset y Rokkan²⁴ reconocieron por primera vez en su “hipótesis del congelamiento”, que “los sistemas de partidos en los 60 reflejan, con pocas pero importantes excepciones, la estructura de clivajes de los años 20”, quedaría en entredicho a tenor del notable incremento en la volatilidad electoral, sobre todo, a partir de la década de los 90, concretamente, finales de los años 80, como habían demostrado Bartolini y Mair en un aclamado libro publicado en 1990.

Tabla 4. Volatilidad electoral en 20 democracias de Europa occidental (1920-2017)

País	1920s	1930s	1940s	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	2010-17
Alemania	20,6	16,5		15,2	8,4	5,0	6,3	9,0	9,0	16,8
Austria	8,4	15,8	12	4,1	3,3	2,7	5,5	9,4	15,5	14,8
Bélgica	5,2	11,5	10,1	7,6	10,2	5,3	10,0	10,8	14,5	14,7
Dinamarca	5,2	5,7	13,5	5,5	8,7	15,5	9,7	12,4	10,4	12,8
Finlandia	5,1		6,3	4,4	7,0	7,9	8,7	11,0	6,8	11,7
Francia	17,2	10,7		22,3	11,5	8,8	13,4	15,4	13,5	32,4
Holanda	7,8	9,5	5,6	5,1	7,9	12,3	8,3	19,1	22,3	21
Islandia			3,6	9,2	4,3	12,2	11,6	13,7	12,4	32,3
Irlanda	18,7	10,2	15,6	10,3	7,0	5,7	8,1	11,7	7,5	25,8
Italia				9,7	8,2	9,9	8,6	22,9	14,0	35,7
Luxemburgo	14,2			10,8	8,8	12,5	14,8	6,2	6,8	8
Malta				9,2	14,4	4,6	1,4	3,6	1,3	3,5
Noruega	9,5	9,3	7	3,4	5,3	15,3	10,7	15,9	13,7	14,4
Suecia	8,4	10,2	9,4	4,8	4,0	6,3	7,6	13,8	14,9	9,8
Suiza	3	8,2	9,3	2,6	3,8	6,4	6,4	8	7,9	6,4
Reino Unido	9,3	14,1		4,3	5,2	8,3	3,3	9,3	6,0	13,6
Media (N=16)	10,2	11,1	9,2	8	7,4	8,7	8,4	12	11	17,1
Chipre							8,2	8,7	6,4	9,5
Grecia	29,9	12,7				22,3	11,3	5,5	7,1	20,1
Portugal						9,2	15,0	11,9	10,2	13,1
España		31,4					14,2	8,8	8,5	18,9
Media (N=20)	11,6	12,8	9,2	8	7,4	9,5	9,2	11,4	10,4	16,8

Fuentes: Gallagher *et al.* (2011) y Casal Bértoa (2017b)

²⁴ Lipset y Rokkan (1967:50)

Sin embargo, como resulta de la Tabla 4 que muestra los niveles medios de volatilidad electoral en cada década desde 1920 medidos con el índice de Pedersen (1979)²⁵, la caída del bloque soviético a principios de los 90 trajo consigo un claro descongelamiento de las preferencias electorales hasta el punto de doblarse en sólo tres décadas. De este modo, todo el proceso de estabilización electoral que había tenido lugar entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX, cuando alcanzó su punto más álgido (ver la sexta columna de la Tabla 4), se vino al traste en tan solo 10 años. De hecho, el nivel medio de volatilidad electoral no sólo se incrementó en 4 puntos desde 1989 and 1999, sino que también llegó a superar la barrera del 10 por ciento por primera vez en medio siglo, hasta alcanzar la fatídica cifra del 17 por ciento en la década actual. Sin duda, estos datos ilustran con claridad una multiplicidad de “terremotos electorales”, en lo que va de década (2010-17). De esta forma, en la gran mayoría de países del occidente europeo el grado de volatilidad electoral es mayor hoy en día que lo era a finales de los años 20 del siglo pasado. En muchos casos como en Austria, Irlanda o Finlandia se ha duplicado, en otros como Bélgica u Holanda se ha triplicado, llegando a cuadruplicarse en democracias como la italiana.

Tabla 5. Pautas de volatilidad electoral en 20 democracias de Europa occidental (1920-2017)

Récord de volatilidad 1920-2017		Frecuencia de records de volatilidad		
<i>País</i>	<i>Años</i>	<i>Periodo</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>
Alemania	1920, 1924, 1930	1920-29	5	8,3
Austria	1930, 2002, 2008	1930-39	8	13,3
Bélgica	1936, 1981, 2003	1940-49	3	5
Chipre	1991, 1996, 2016	1950-59	1	1,7
Dinamarca	1945, 1973, 1977	1960-69	1	1,7
Finlandia	1970, 1991, 2011	1970-79	5	8,3
Francia	1958, 2012, 2017	1980-89	6	10
Grecia	1928, 1981, 2012 (I)	1990-99	8	13,3
Holanda	2002, 2010, 2017	2000-09	8	13,3
Islandia	1978, 2013, 2016	2010-17	15	25
Irlanda	1927 (II), 1943, 2011	Total	60	100,0
Italia	1994, 2001, 2013			
Luxemburgo	1925, 1984, 1989			
Malta	1966, 1971, 2013			

²⁵ La volatilidad electoral ha sido calculada usando la formula de Pedersen (1979): $V = \sum |C_{i,t} - C_{i,t-1}| / 2$, donde V es volatilidad, $C_{i,t}$ es el porcentaje de voto a un partido “i” en una elección (t) y $C_{i,t-1}$ es el porcentaje de voto al mismo partido “i” en las elecciones previas (t-1).

Récord de volatilidad 1920-2017		Frecuencia de records de volatilidad		
<i>País</i>	<i>Años</i>	<i>Periodo</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>
Noruega	1997, 2001, 2005			
Portugal	1985, 1987, 1995			
España	1933, 1936, 2015			
Suecia	1991, 1998, 2006			
Suiza	1935, 1939, 1943			
Reino Unido	1931, 2015, 2017			

Fuentes: Casal Bértoa y Scherlis (2015:285) y cálculos propios

Un análisis comparativo de las pautas de volatilidad electoral entre 1920 y 2017 también pone de manifiesto como la frecuencia de “terremotos electorales” ha ido en incremento desde que Lipset y Rokkan manifestaron su tesis, o Bartolini y Mair publicaron su pionero estudio. Así, ha habido más elecciones volátiles en lo que va de década que en todo el resto del siglo XXI. Es más, desde la caída del muro de Berlín ha habido casi tantas elecciones con volatilidad alta como en las siete décadas anteriores.

La Tabla 6 muestra el porcentaje de intercambio de preferencias electorales de una elección a otra, en dos puntos del tiempo: antes y después de la Gran Recesión. La tabla ordena de mayor a menor los países de Europa occidental en función del incremento en los niveles de volatilidad electoral. Italia, España e Islandia están al frente de una lista que cierran Suecia y Noruega, países en los que en los comicios que trascurrieron pasada la crisis económica bajaron los porcentajes de volatilidad electoral.

Tabla 6. Volatilidad electoral en los países de Europa occidental antes y después de la Gran Recesión.

	Pre-crisis	Post- Crisis	Diferencia
Italia (2006-2013)	8,2	37,1	28,9
España (2004-2015)	10,2	35,5	25,3
Islandia (2007-2016)	11,8	36	24,2
Irlanda (2007-2016)	6,1	24,8	18,7
Reino Unido (2005-2015)	6,2	18,2	12
Grecia (2007-2015)	9,1	20,5	11,4
Dinamarca (2007-2015)	10	18,7	8,7
Alemania (2005-2013)	8,1	16,3	8,2
Chipre (2006-2016)	7,8	14,3	6,5
Francia (2007-2012)	13,3	19,7	6,4
Malta (2003-2013)	0,5	5,9	5,4
Austria (2006-2013)	10,2	13,8	3,6

	Pre-crisis	Post- Crisis	Diferencia
Portugal (2005-2015)	11,3	13,8	2,5
Finlandia (2007-2015)	6,7	8	1,3
Bélgica (2007-2014)	11,6	11,1	-0,5
Luxemburgo (2004-2013)	10	9,5	-0,5
Suiza (2007-2015)	6,8	4,5	-2,3
Holanda (2006-2012)	20,3	15,8	-4,5
Noruega (2005-2013)	19,2	14,1	-5,1
Suecia (2006-2014)	15,8	10,4	-5,4

Fuente: elaboración propia

C) Fragmentación de partidos

Por su parte, y como apuntó en su día Maurice Duverger²⁶ si hay un criterio que pueda ser considerado como principal para establecer cambios en un sistema de partidos, ese es el del número de formaciones políticas que compiten en unas elecciones. En este sentido, la clasificación más conocida de modelos de sistemas de partidos es la de Sartori²⁷, basada en el criterio numérico: sistema de partido único, de partido hegemónico, de partido predominante, bipartidista, de pluralismo limitado, de pluralismo extremo y de atomización.

Una buena forma de medir el desgaste de las formaciones establecidas y, por extensión, los cambios en el formato de los sistemas de partidos tradicionales es a través del índice de número de partidos electorales. La fórmula más empleada para el cálculo del número de partidos efectivos de un país es la propuesta por Laakso y Taagepera²⁸. Por ello, aquí ofrecemos, como así lo hacen la mayoría de investigaciones al respecto, la evolución en el índice del número efectivo de partidos a nivel electoral (NEPE).

La Tabla 7 muestra las elecciones en las que se registraron un mayor número efectivo de partidos electorales en los casos de estudio. La tabla recoge un momento político extraordinariamente fragmentado, correspondiente con los comicios pertenecientes a la última década. En Austria, Finlandia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Luxemburgo, España, Suecia,

²⁶ Duverger (1954)

²⁷ El libro de referencia sobre los partidos y los sistemas de partidos es la obra de Giovanni Sartori (1976), *Partidos y Sistemas de Partidos*

²⁸ Laakso y Taagepera (1979). El índice se calcula mediante la fórmula NEPE (o NEPP) = $1/\sum p_i^2$ (donde “sigma” se refiere a la suma de todos los partidos “i” y “Pi” es la proporción de votos o de escaños del partido “i”)

Reino Unido y los Países Bajos los mayores niveles de NEPE se alcanzaron en elecciones posteriores a la grave recesión económica que sacudió los cimientos de los países europeos a partir de 2008. Sin embargo, las diferencias en cómo estos países se vieron afectados por la crisis son más que notables, mientras en Islandia, Irlanda, Grecia o España la Gran Recesión se tradujo en quiebras del sistema financiero y bancario, en aumento del desempleo y de la deuda pública, en Austria, Finlandia, Alemania o Luxemburgo, por ejemplo, los efectos fueron completamente distintos. Parecería, pues, que la crisis de los partidos políticos tradicionales podría estar vinculada más con factores de largo plazo (transformaciones político-culturales de los votantes, desenganche de los electores con las formaciones establecidas) que con elementos de corto plazo, como la situación económica.

Tabla 7. Tres puntos temporales de mayor fragmentación de partidos a nivel electoral y parlamentario en los países de Europa occidental, 1950-2017

Récord de fragmentación 1925-2017		Frecuencia de records de volatilidad		
<i>País</i>	<i>Años</i>	<i>Period.</i>	<i>No</i>	<i>%</i>
Alemania	2005, 2009, 2013	1950-59	1	1,8
Austria	2008, 1999, 2013	1960-69		0,0
Bélgica	1999, 2010, 1991	1970-79	9	15,8
Chipre	2006, 2011, 2016	1980-89	4	7,0
Dinamarca	1973, 1988, 2015	1990-99	10	17,5
España	1977, 1979, 2015	2000-09	10	17,5
Finlandia	1970, 2011, 2015	2010-17	23	40,4
Francia	1956, 1993, 1997	Total	57	100
Grecia	2012, 2013, 2015 ^a			
Islandia	1987, 2013, 2016			
Irlanda	2011, 2002, 2016			
Italia	1992, 1994, 1996			
Luxemburgo	1989, 1974, 2013			
Noruega	1973, 2001, 2005			
Países Bajos	1971, 1972, 2017			
Portugal	1976, 1985, 2009			
Reino Unido	2005, 2010, 2015			
Suecia	2006, 2010, 2014			
Suiza	1987, 1991, 1995			

Fuente: elaboración propia

La Tabla 8, que recoge el número efectivo de partidos electorales en los comicios inmediatamente anteriores a la crisis económica y las elecciones posteriores celebradas en los países de Europa occidental, hace más explícita la imagen descrita en el párrafo anterior. El mayor incremento a nivel electoral pertenece a los casos de Irlanda, Islandia, España, Grecia,

Austria, Francia, Chipre, Suecia y Suiza. En general, estos datos estarían respaldando el desgaste de las fuerzas tradicionales y el mayor apoyo, bien a partidos ya existentes pero alejados de la política convencional, o bien a nuevos partidos, muchos de los cuales habrían conseguido el apoyo de los electores empleando un discurso populista.

Tabla 8. Número de partidos electorales en los países de Europa occidental antes y después de la crisis económica^a

	Pre-Crisis	Post-Crisis	Diferencia
Irlanda (2007)-(2016)	3,77	6,02	2,25
Islandia (2007)-(2016)	4,06	6,08	2,02
España (2004)-(2015)	3,00	5,00	2,00
Grecia (2007)-(sep.2015)	3,02	4,51	1,49
Austria (2006)-(2013)	3,71	5,15	1,44
Francia (2007)-(2012)	4,32	5,27	0,95
Chipre (2006)-(2016)	4,3	5,1	0,8
Suecia (2006)-(2014)	4,66	5,4	0,74
Suiza (2007)-(2015)	5,61	6,35	0,74
Finlandia (2007)-(2015)	5,88	6,57	0,69
Luxemburgo (2004)-(2013)	4,26	4,85	0,59
Bélgica (2007)-(2014)	9,04	9,62	0,58
Portugal (2005)-(2015)	3,13	3,6	0,47
Dinamarca (2007)-(2015)	5,41	5,86	0,45
Alemania (2005)-(2013)	4,46	4,81	0,35
Reino Unido (2005)-(2015)	3,59	3,93	0,34
Países Bajos (2006)-(2012)	5,8	5,94	0,14
Noruega (2005)-(2013)	5,11	4,87	-0,24
Italia (2006)-(2013)	5,69	5,33	-0,36

^a Se han seleccionado como elecciones “posteriores a la Gran Recesión” las de 2015 en España (en las de 2016 el NEPE bajó a 4,2), las de 2012 en Francia (en las de 2017 el NEPE bajó a 3,87), las de 2012 en Países Bajos (en las de 2017 el NEPE llegó a 8,3; el mayor de la serie histórica) y las de 2015 en Reino Unido (en los comicios de 2017 el NEPE bajó a 2,63)

Fuente: elaboración propia

D) Nuevos partidos y partidos anti-establishment

Otro signo del desapego ideológico entre el electorado y los partidos políticos, en este caso tradicionales, se encuentra en la aparición de un número cada vez mayor de partidos nuevos que, por un lado, tratan de aprovechar el clima de descontento e inestabilidad electoral y, por el otro, buscan llenar el “vacío” dejado por los “viejos partidos”²⁹. De este modo, si bien es cierto que el número total de partidos nuevos con al menos un 0,5 por ciento del voto ya

²⁹ Mair (2015).

sufrió un importante incremento en los años 70 con la aparición de partidos de corte “pos-materialista”, sobre todo los partidos verdes o ecologistas, y que el incremento experimentado a finales del siglo XX o principios del XXI es equiparable al observado en las dos décadas que precedieron la II Guerra Mundial; lo que sí resulta ciertamente notable es el exponencial incremento experimentado en el apoyo electoral que estos partidos nuevos han venido atrayendo en los últimos años. En otras palabras, no es tanto que el número de partidos nuevos se haya incrementado, que lo ha hecho, aunque no tanto en términos comparativos – con excepción de los últimos 9 años (pos-crisis económica) –, sino que con mayor frecuencia un porcentaje más grande del electorado decide depositar su confianza en partidos noveles, sin experiencia política previa pero con un alto grado de responsividad.

Tabla 9. Apoyo electoral (%) a partidos ($\geq 1\%$ votos) nuevos (i.e. creados no antes de 1960) en 16 democracias tradicionales de Europa Occidental (1960-2015)

País	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	2010-15
Alemania	4,3	0,5	7,5	13,9	15,2	26,2
Austria	1,7	0,1	4,1	11,5	17,8	26,6
Bélgica	2,8	11,4	12,9	23,7	23,8	71,4
Dinamarca	8,7	26,9	30,7	24,9	27,4	36,9
Finlandia	1,6	8,2	13,7	22,3	20,5	33,6
Francia	16,3	29,1	27,1	41,7	58,2	81,3
Holanda	2,3	26,6	44,5	45,9	60,1	51,2
Islandia	2,4	4,7	19,3	21,6	53,6	48,5
Irlanda	0,3	1,4	7,9	10	7,6	12,1
Italia	9,5	3,3	7,1	66,8	100	100
Luxemburgo	3,1	12	11,5	22,4	23,3	26
Malta	13,1	0	0,1	1,5	1	1,8
Noruega	3,9	13,6	15,1	19,7	30,8	24,3
Suecia	1,1	1,6	4,5	14,5	15	23,1
Suiza	0,4	5,3	12,2	14,9	11	19,2
Reino Unido	0	0,8	11,6	2,3	2,7	10,8
Media (N=16)	4,5	9,1	14,4	22,4	29,3	37,1

Fuentes: Gallagher *et al.* (2011) y cálculos propios

Para ilustrarlo, nada mejor que echar un vistazo a la tabla superior, que incluye el apoyo electoral medio a partidos que, obteniendo más del 1 por ciento del voto, han sido fundados después de 1960. El contraste entre las tres primeras décadas (60, 70 y 80), que arrojan un promedio del 9,3 por ciento de votos a nuevos partidos, y las tres últimas (90, 2000, 2010), con un promedio de casi el 30 por ciento de votos a nuevos partidos, es claro. Así, el porcentaje de votos a partidos nuevos desde la caída del muro de Berlín se

habría casi triplicado. En los últimos años no sólo el susodicho porcentaje ha aumentado en todos las democracias tradicionales, sino que más de un tercio del electorado se ha decantado por partidos nuevos. Además, algo que podría ser interpretado como un desafío democrático, es que de ese apoyo electoral a partidos nuevos un porcentaje importante se lo llevan partidos populistas o anti-sistema, ya sea de izquierdas (como recientemente Podemos en España o la Coalición de la Izquierda Radical –Syriza– en Grecia) o de derechas – como recientemente el Frente Nacional (FN) en Francia, UK Independencia (UKIP) en el Reino Unido o Amanecer Dorado (XA) en Grecia.

Tabla 10. Porcentaje de voto a los partidos populistas de derecha en Europa, 1980-2017^{a, b}

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2010	2011-2017
Alemania	0	0	2	3	0,6	0,6	4,2
Austria	5	9,7	19,6	25,9	10	21,7	24,04
Bélgica	1,1	1,7	7,8	10,8	13,7	10,9	3,7
Dinamarca	0	0	0	7,4	12	13,6	16,7
España	0	0	0	0	0	0	0
Finlandia	0	0	0	0,5	1,6	4	18,4
Francia	0,4	9,7	12,7	15,3	12,2	4,3	13,4
Grecia	0	0	0	0,2	1,4	4,8	14,2
Islandia	0	0	0	0	0	0	0
Irlanda	0,3	1	1,6	2,5	6,5	6,9	13,8
Italia	0,6	1,3	8,7	11	4,3	7,9	4
Luxemburgo	0	7,9	9	11,3	10	8,1	6,64
Noruega	0	0	0	0	0	0	0
Países Bajos	0,5	0,7	2,5	0,5	11,4	10,7	11,6
Portugal	0	0	0	0	0,1	0,2	0
Reino Unido	0,1	0	0,2	0,4	1,7	4	7,2
Suecia	0	0	0,2	0,4	1,4	4,3	12,6
Suiza	3,4	5,6	8,5	5	1,2	0,6	28
Media	0,6	2,1	4	5,2	4,9	5,7	9,9

^a Los partidos incluidos son el Partido de la Libertad (FPÖ) y la Alianza por el Futuro (BZÖ) en Austria, el Vlaams Belang/ Vlaams Blok (VB) en Bélgica, el Partido Popular Danés (DP) en Dinamarca; los Verdaderos Finlandeses (FS) en Finlandia; el Frente Nacional (FN) en Francia; Alternativa por Alemania (AfD) en Alemania; Aurora Dorada (XA), Los Griegos Independientes (ANEL) y el Partido Ortodoxo Popular (LAOS) en Grecia; el Sinn féin en Irlanda (siguiendo a Mair, 2015); Liga Norte (LN) en Italia; el partido de la Reforma Democrática Alternativa (ADR) en Luxemburgo; el Partido de la Libertad (PVV) en Holanda; los Demócratas Suecos (SD) en Suecia; La Unión Democrática de Centro (SVP/UDC) en Suiza y el Partido por la Independencia de UK (UKIP) y el Partido Nacional Británico (BNP) en el Reino Unido.

^b Donde se celebraron más de unas elecciones en el periodo los resultados se promedia

Fuente: tabla actualizada en base a Mair (2015)

La Tabla 10 detalla el apoyo que los partidos denominados populistas de derechas han venido obteniendo en Europa occidental desde 1980. Como se puede ver, este ha ido en aumento de forma imparable, sobre todo desde finales de los años 90. Lo más preocupante para la supervivencia de la democracia de partidos es que este tipo de formaciones tienen hoy representación parlamentaria en todos y cada uno de los países de Europa occidental, con la única excepción de España, Portugal, Islandia y Malta. Así, además de los casos mencionados anteriormente, podemos destacar a los Demócratas Suecos (SD), el Partido por la Libertad (PVV) de Geert Wilders en los Países Bajos, el Partido de la Reforma Democrática Alternativa (ADR) en Luxemburgo, el Partido de la libertad de Austria (FPÖ), la Liga Norte (LN) en Italia, el Partido Popular Danés (DF), los Verdaderos Finlandeses (PS) o el Partido del Progreso en Noruega (FrP), por poner solo algún ejemplo. Algunos, como los Verdaderos Finlandeses forman parte actualmente del gobierno. Otros como LN o FPÖ lo han sido. Algunos más, como DF o el PVV han facilitado su apoyo parlamentario en gobiernos en minoría.

Pero no es sólo que, tal y como hemos visto, los ciudadanos se estén alejando progresivamente de los partidos políticos en general, y muy especialmente de los partidos tradicionales, también, como señala Mair³⁰ en su obra póstuma, los partidos se han retirado del ámbito social refugiándose en el estado que les provee de cobijo (sobre todo financiero). Es decir, los problemas de la democracia de partidos vienen de las dos partes: de electores y de formaciones políticas. Así, tal y como se deriva de la famosa teoría del “partido cartel” diseñada por Katz y Mair³¹ hace exactamente algo más de 20 años, los partidos han dejado de ser entidades de representación social para convertirse en utilidades públicas de gobierno. Sin duda, las cuestiones relativas a la regulación estatal de los partidos y a su financiación pública son temas complejos de los que, por espacio, nos es imposible abordar en este trabajo.

IV. CONCLUSIONES

Conforme han señalado otros autores como Mair, Merkel o Müller-Rommel, y ha quedado demostrado en este trabajo, en los últimos años

³⁰ Mair (2015)

³¹ Katz y Mair (1995)

hemos podido asistir a un proceso de retirada mutua protagonizado tanto por electores como por partidos políticos. Ello ha hecho que la distancia entre los partidos y sus electores haya crecido de tal manera hasta poner en duda que los primeros sigan cumpliendo una de sus funciones principales: a saber, la representación de los segundos. Esto, unido a los desafíos de la globalización y la europeización, así como el aumento del apoyo dado a opciones políticas anti-democráticas o a alternativas anti-políticas carentes de representatividad y responsabilidad (instituciones financieras, judiciales, etcétera) parecen poner de manifiesto la grave crisis democrática en la que nos encontramos actualmente.

Además, lejos de considerar estas transformaciones como consecuencias derivadas de la Gran Recesión, parecería que el desgaste de la democracia de partidos habría de explicarse por factores de largo plazo como la importancia de nuevos temas que podrían estar dividiendo a la sociedad (la globalización, la Unión Europea, la inmigración), o cambios generacionales que habrían incidido en el desgaste en el vínculo entre partidos tradicionales y electores. Con ello, todo parece apuntar a que en el futuro la democracia de partidos desaparecerá o bien tendrá que adaptarse a las necesidades de unos votantes descontentos con las formaciones políticas establecidas, que anhelan drásticas transformaciones en el mundo de lo político.

Sin embargo, aún queda alguna “esperanza” de que la democracia de partidos salga a flote. De hecho, en todos los países de Europa occidental menos Grecia, el peor parado por la crisis económica y financiera de 2008, son partidos tradicionales los que siguen llevando la voz cantante³² y lideran las formaciones de Gobierno. Ello hace que nos cuestionemos a aquellos que apuntan hacia un inminente fin de la democracia de partidos. Si bien es cierto que existe un distanciamiento entre las fuerzas tradicionales y los votantes, o que la crisis económica ha sacado a la luz los fallos del modelo partitocrático, no lo es menos que, recientes resultados como el de las elecciones legislativas en los Países Bajos, en las que el tradicional Partido Popular por la Libertad y la Democracia (VVD) fue la fuerza más votada o el de los comicios presidenciales franceses en los que La República en

³² Véase el artículo de Fernando Casal Bértoa y José Rama. Acceso online: https://elpais.com/elpais/2017/06/07/opinion/1496861081_661924.html

Marcha (EM) salió victorioso, hayan podido arrojar una luz de esperanza a la supervivencia de la democracia de partidos.

¿Qué en el corto plazo se avecinan cambios? Podríamos darlo casi por supuesto, pero de ahí a pensar que estos cambios podrían poner patas arriba el sistema político de los países europeos occidentales, creemos que es demasiado aventurarse y al mismo tiempo muy poco probable. Más bien, todo apunta a que tras el ajetreo político-electoral de los últimos años, en los próximos podamos asistir a una calma que, por otro lado, siempre suele acompañar a la tormenta.

REFERENCIAS

- ANDEWEG, R. B. (1996): “Elite-mass linkages in Europe: legitimacy crisis or party crisis” en *Elitism, Populism and European Politics*, J. Hayward (ed.) Oxford: Clarendon Press, pp. 143-163.
- BARTOLINI, S. y Mair, P. (1990): *Identity, Competition, and Electoral Availability: the Stabilization of European Electorates 1885–1985*. Cambridge: CUP
- BIEZEN, I. van, Poguntke, T. y Mair, P. (2012): “Going, going...gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe”, *European Journal of Political Research*, v. 51, n. 1, pp. 24-56
- CASAL BÉRTOA, F. (2017a): Recensión de “Gobernado el vacío: la banalización de la Democracia occidental”. *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 44, pp. 303-306
- CASAL BÉRTOA, F. (2017b): Database on WHO GOVERNS in Europe and beyond, PSGo. Accesible en: whogoverns.eu. Consultado el 23 de agosto del 2017
- CASAL BÉRTOA, F. y Rama, J. (2017) “¿Maremoto o Tormenta?” Enlace online: https://elpais.com/elpais/2017/06/07/opinion/1496861081_661924.html
- CASAL BÉRTOA, F. y Scherlis, G. (2015): *Partidos, Sistemas de Partidos y Democracia. La Obra Esencial de Peter Mair*. Buenos Aires: EUDEBA
- DALTON, R., Farrell, D. y McAllister, I. (2011): *Political Parties and Democratic Linkage*. Oxford: OUP
- DALTON, R. (2016): “Party Identification and its implications”, Oxford Research Encyclopedias, Politics. DOI:10.1093/acrefore/9780190228637.013.72
- DANDOIS, R. (2015): “Situación de los Partidos Políticos en Europa”. Ponencia presentada en el Seminario sobre “La Democracia en el Siglo XXI: Reflexiones sobre el futuro de los partidos políticos” organizado por

- Ágora Democrática (IDEA-NIMD) y el Instituto Democrático (Quito, Ecuador), 16 Noviembre 2015
- DIAMOND, L. y Morlino, L. (2005): *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: JHUP
- DUVERGER, Maurice (1954): *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Nueva York: Wiley.
- EUROBARÓMETRO (2017): Public Opinion in the EU, n. 87 (primavera). Accesible en: file:///C:/Users/UauE/Downloads/eb87_annex_en.pdf Consultado el 23 de agosto de 2017
- FLICKINGER, R. S. y STUDLAR, D. T. (1992): "The disappearing voters? Exploring declining turnout in Western European elections" *West European Politics*, v. 15 n.º 2, pp. 1-16
- FRANKLIN, Mark (2004): *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press
- FUKUYAMA, F. (1992): *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press
- GALLAGHER, M., Laver, M. y Mair, P. (2011): *Representative Government in Modern Europe*. Nueva York: McGraw-Hill
- GLOBAL Corruption Barometer/GBC (2013). Accesible en: <http://www.transparency.org/gcb2013/results>. Consultado el 23 de agosto de 2017
- HUNTINGTON, S.P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: UOP
- KATZ, R.S. y Mair, P. (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The emergence of the Cartel Party". *Party Politics* 1(1)
- KROUWEL, A. (2012): *Party Transformations in European Democracies*. Nueva York: SUNY Press
- LAAKSO, M y Taagepera, R. (1979): "Effective number of parties. A measure with applications to West Europe". *Comparative Political Studies* 12 (4): 3-27
- LIPSET, S.M. y Rokkan, S. (1967): "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction", en Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (eds.) *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York: Free Press
- MAIR, P. (2015): *Gobernando el Vacío. La Banalización de la Democracia Occidental*. Madrid: Alianza Editorial
- MERKEL, W. (2015): "Democratization, (Democracy) and Political Parties". Ponencia presentada en el Seminario "¿Por quién tocan las campanas? Democratización y partidos políticos en el Sureste europeo" organizado

- por la Fundación Friedrich-Ebert (Sarajevo, Bosnia-Herzegovina), 16 Octubre 2015
- MUDDE, Cas (2004): “The Populist Zeitgeist”, en *Government and Opposition*, Vol. 39, Nº 4.
- MÜLLER-Rommel, F. (2016): “Introduction: Political Parties in Changing Democracies”, en Ferdinand Müller-Rommel y Fernando Casal Bértoa. (eds.) *Party Politics and Democracy in Europe: Essays in Honour of Peter Mair*. Abingdon/Nueva York: Routledge
- NORRIS, Pippa (2002): *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEDERSEN, M.N. (1979): “The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility”, *European Journal of Political Research*, v. 7, pp. 1-26
- PETIT, P. (2001): *A Theory of Freedom*. Oxford: OUP
- PUHLE, H-J. (2002): “Still the Age of Catch-allism? Volksparteien and Parteienstaat in Crisis and Re-equilibration”, in Richard Gunther, Jose Ramon Montero y Juan Linz (eds.) *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: OUP.
- SARTORI, Giovanni (1976): *Parties and Party Systems : A framework for analysis*. Cambrige: Cambridge University Press.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. (1942): *Party Government*. New Brunswick and London: Transaction Publishers

SOBRE EL DISCURSO PRONUNCIADO POR ALICE RIVLIN EN LA APERTURA DE LA NOVENA REUNIÓN DE LA RED DE INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS PRESUPUESTARIAS E INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES DE LA OCDE, CELEBRADA EN EL PARLAMENTO ESCOCÉS EN ABRIL DE 2017

Carmen GUTIÉRREZ DEL CASTILLO

Asesora Facultativa Economista de las Cortes Generales
y responsable del Departamento de Análisis Económico y
Presupuestario de la Dirección de Estudios, Análisis
y Publicaciones del Congreso de los Diputados.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. SÍNTESIS SOBRE LAS SESIONES DE TRABAJO DE LA REUNIÓN. III. SEMBLANZA SOBRE ALICE RIVLIN. IV. TEXTO LITERAL DEL DISCURSO. V. EPÍLOGO.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto central de la presente publicación es dar a conocer el texto literal del discurso pronunciado por Alice Rivlin, fundadora y primera Directora de la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos (en adelante CBO), en la *novena reunión de expertos en asuntos presupuestarios e instituciones fiscales independientes de la OCDE*. Tras recibir la oportuna autorización de la oradora, la traducción al español ha sido realizada por Patricia Echevarría Moreno¹, bajo mi supervisión y edición.

La difusión de este discurso viene justificada por un doble motivo. Por un lado, la relevancia intelectual e institucional de la oradora. Por otro, lo sugerente, inspirador y alentador de sus palabras para todos los que nos dedicamos a la *ardua tarea* de elaborar análisis presupuestarios que tratan de proporcionar información sólida a los parlamentarios.

Con carácter previo, se recoge un resumen de los asuntos abordados en cada una de las ocho sesiones de trabajo en las que se sustanció dicho encuentro. Resumen que sirve de marco para poner en contexto las palabras pronunciadas por la oradora en el discurso inaugural de la reunión.

Un epílogo, que relata brevemente un recorrido en el tiempo de provechosa influencia personal, cierra el presente trabajo.

II. SÍNTESIS SOBRE LAS SESIONES DE TRABAJO DE LA REUNIÓN

En abril de 2017, el Parlamento de Escocia acogió el encuentro anual de la red de instituciones parlamentarias presupuestarias (PBO) y de las Instituciones Fiscales Independientes (IFIs en sus siglas en inglés) que desde 2009, –año que tuvo lugar la primera reunión en la Cámara de los Diputados de Italia en Roma–, se viene celebrando en las sedes parlamentarias de los países participantes o en la de la OCDE –reuniones de 2012 y de 2016– en París. Hasta la fecha se han realizado nueve encuentros; a partir del quinto, que tuvo lugar en el Parlamento de Canadá, en Ottawa, en febrero de 2013, al grupo inicial de participantes procedentes del ámbito parlamentario se han ido uniendo representantes de los consejos o instituciones fiscales independientes

¹ Graduada en Derecho Comunitario.

que bien ya habían sido creados o que en aquellos momentos se iniciaban los debates parlamentarios oportunos que concluirían con su creación².

Debatir cuestiones presupuestarias fundamentales, compartir experiencias prácticas sobre métodos de trabajo, presentar el perfil de las nuevas instituciones y los cambios significativos en los mandatos de las instituciones ya establecidas e identificar buenas prácticas y contribuir al establecimiento de patrones de actuación, son los objetivos esenciales de este tipo de encuentros.

En el que nos ocupa participaron más de un centenar de delegados procedentes de 35 países, en su gran mayoría miembros de la OCDE y, en menor medida, de la órbita del Banco Mundial, así como destacados participantes procedentes del ámbito académico, de la propia institución financiera multilateral, de la misma OCDE y de medios de comunicación especializados en información económica y financiera³.

A lo largo de los dos días se presentaron una treintena de ponencias estructuradas en ocho sesiones de trabajo, además de las protocolarias de apertura, bienvenida y discurso principal así como la de cierre. En síntesis los temas abordados fueron, en primer lugar, las nuevas instituciones fiscales (Finlandia, Letonia y Consejo Fiscal Europeo) su marco legal, mandato, medios humanos asignados, presupuesto y retos a los que se enfrentan, así como la actualización de la información sobre el funcionamiento de la Oficina presupuestaria de Corea, con mención a las de Brasil y España. También se abordaron los principales resultados de sendas evaluaciones realizadas sobre el funcionamiento de instituciones presupuestarias de Israel y Australia.

² En el primer grupo de instituciones fiscales independientes cabe citar: el Consejo de Política Fiscal de Suecia (2007), la Oficina de Responsabilidad Fiscal (OBR) del Reino Unido (2010), el Consejo Asesor Fiscal de Irlanda (2011), Consejo de Finanzas Públicas de Portugal (2011) y el Alto Consejo de Finanzas Públicas de Francia (2012); en el segundo: la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España (2013) o la Oficina Parlamentaria del Presupuesto de Italia (2014).

³ Lo que aquí sigue es un resumen de lo referido en el “Informe relativo a la novena reunión del grupo de trabajo de funcionarios parlamentarios expertos en asuntos presupuestarios (PBO) e instituciones fiscales independientes (IFIs) de la OCDE, celebrada en el Parlamento escocés los días 6 y 7 de abril de 2017”, de fecha 23 de junio de 2017.

En segundo lugar, se abordó el *espacio fiscal*⁴, la composición de las finanzas públicas y opciones en los países de la OCDE, la evaluación del riesgo y sostenibilidad fiscal. Así, se cuestionó hasta qué punto en un entorno de crecimiento débil y prolongado y de bajos tipos de interés puede aumentar el déficit público sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal⁵.

En tercer lugar, se abordó la evaluación de la sostenibilidad y del riesgo fiscal. Al respecto, se destacó cómo las instituciones fiscales independientes del Reino Unido y de la República de Eslovaquia han estado trabajando para efectuar mejores evaluaciones del riesgo fiscal en sus respectivos países. Asimismo, se presentó el trabajo realizado por el Ministerio del Tesoro de Nueva Zelanda sobre la aplicación de un nuevo método para medir riesgo del saldo presupuestario, incluyendo los aspectos conceptuales y prácticos del proyecto, la metodología subyacente y las necesidades de recursos, junto a posibles implicaciones y lecciones que pueden ser útiles para otros países. También se examinó la convergencia hacia las mejores prácticas entre las IFIs, los gobiernos y las organizaciones internacionales para la realización de evaluaciones sobre sostenibilidad fiscal ajustadas al riesgo.

La cuarta sesión se sustanció dividiendo a los participantes en dos grupos. Así en la Sesión A se presentó el estado actual del proceso de creación de una nueva institución en el Parlamento de Irlanda y de la Comisión Fiscal Escocesa (tanto Escocia como Irlanda se encuentran en diferentes etapas de establecimiento de nuevas instituciones presupuestarias). Se abordaron las opciones y desafíos que se presentan durante la fase inicial de puesta en marcha, como son el garantizar la independencia, el involucrar a las diversas partes interesadas, el acceso a la información y la orientación de los esfuerzos de trabajo iniciales para lograr el máximo impacto. En cuanto a la evaluación realizada en 2015 por la OCDE sobre cómo está organizada la supervisión presupuestaria del Parlamento de Irlanda, se destacó que ello ha permitido identificar las fortalezas y debilidades del sistema. De este

⁴ Concepto que alude al margen de maniobra existente en el presupuesto de un gobierno que le permite asignar recursos para una actuación determinada sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera y la estabilidad económica (Heller, 2005).

⁵ La sesión se basó en cifras sobre las finanzas públicas en los países de la OCDE recogidos en una base de reciente creación, que proporciona referencias numéricas detalladas y comparables sobre gastos e ingresos públicos, junto con indicadores estructurales y de política fiscal.

modo, el informe elaborado al efecto contiene una serie de sugerencias y propuestas para fortalecer el nivel actual de implicación parlamentaria en el proceso presupuestario. Estas propuestas incluyen modificaciones en los procedimientos, mejoras en el suministro de información de mayor calidad y en el desarrollo de un mayor apoyo institucional a los parlamentarios. Una recomendación clave ha sido la creación de una Oficina Parlamentaria del Presupuesto para prestar apoyo analítico especializado a los parlamentarios a fin de que éstos puedan desempeñar un papel más eficaz de supervisión y control. En todo caso se subrayó que una institución de este tipo “solo tendrá éxito si los parlamentarios la encuentran útil” (A. Rivlin).

También fue objeto de mención la Oficina Presupuestaria de Grecia, creada en 2012 y que cuenta actualmente con un staff de nueve expertos además de un comité científico con cinco miembros. De igual modo se destacó la importancia de fijar claramente los términos de referencia en los que se basa el sistema de provisión de información presupuestaria por el ejecutivo al legislativo.

En cuanto a la sesión B, se abordó cómo organizar la gestión de diversas instituciones fiscales independientes con competencias en el escrutinio de la política presupuestaria y fiscal en un mismo país. Así se examinó el caso de Austria y de Holanda, dos países que cuentan con una mezcla de instituciones de viejo y nuevo cuño, en cuanto a cómo coordinan o diseñan sus programas de trabajo para lograr mayor valor añadido y evitar fragmentaciones y duplicidades.

La quinta sesión, se dedicó al análisis de los marcos fiscales subnacionales, destacándose que en la actualidad hay dos tendencias contrapuestas; de una parte existe una demanda de mayor gasto en servicios públicos proporcionados por los gobiernos regionales y locales, mientras que las presiones de consolidación fiscal continúan pesando sobre todos los niveles de gobierno. En función de las circunstancias históricas e institucionales en las que se establecieron los marcos fiscales descentralizados, los distintos niveles de gobierno interactúan de manera muy diferente. Así se examinaron los desafíos planteados por los múltiples niveles de gestión presupuestaria y los riesgos fiscales potenciales. También se analizaron los requisitos de supervisión de los diferentes marcos regulatorios presupuestarios y cómo

en cada caso se trata de abordarlos para garantizar la rendición de cuentas democrática y lograr una política fiscal transparente y prudente.

Como conclusiones generales observadas se destacaron las siguientes: en general los países miembros de la OCDE presentan en la actualidad un mayor nivel de descentralización que hace dos décadas, destacando el caso de España tanto en descentralización de los ingresos como de los gastos públicos. En cuanto a los retos a los que hacer frente, la cooperación entre los distintos niveles de gobierno se considera vital, junto a la superación de los obstáculos de carácter político⁶. También se mencionó la existencia de posibles tensiones en la aplicación de las reglas de la UE y las nacionales, así como la diversidad de métodos que se utilizan para ajustar el ciclo económico (en el caso de Alemania el gobierno federal sigue el de la Comisión Europea, mientras que cada uno de los Lander emplea una metodología propia).

La sesión sexta de trabajo estuvo dedicada al examen de la importancia de comunicar “cifras ciertas” en un entorno de la “post-verdad”. Se destacó cómo las instituciones fiscales independientes tienen la difícil tarea de traducir y comunicar información fiscal altamente técnica e incorporarla en el debate público. Por un lado, hay una demanda creciente del tipo de análisis que estas instituciones proporcionan, si bien en paralelo se da un creciente desprecio hacia los “expertos” y las “instituciones especializadas”. Así mismo, los medios de comunicación, el canal tradicional para la transmisión de la información, son vistos como sesgados, dando lugar todo ello a un gran predominio de las informaciones falsas. De este modo se constata que los hechos objetivos resultan cada vez menos determinantes en la formación de la opinión pública, frente a los llamamientos a la emoción y la creencia personal. En este contexto se trataba de analizar ¿qué medidas pueden adoptar las IFIs para fomentar *los grupos informados* que puedan ejercer la presión oportuna sobre los gobiernos para que actúen de manera más transparente y responsable en asuntos fiscales?⁷

⁶ A este respecto tuvo especial interés la referencia al ejemplo alemán con sus cuatro niveles de gobierno (federal, 16 estados, local y seguridad social); a su marco legal contenido en la Ley Fundamental de Bonn (art. 109) en cuanto al reparto de las posibles sanciones de la UE entre el gobierno federal y los estados en una proporción de 65/35% respectivamente; a la situación actual de Alemania que no presenta déficit estructural y a cómo a partir de 2020 los estados deberán estar en equilibrio.

⁷ Se identificaron las siguientes medidas: tanto las instituciones públicas como los medios de comunicación deben ganarse la confianza de los ciudadanos ofreciendo infor-

La “Visualización de datos para la comunicación de la información” fue el objeto central de la séptima sesión. Contó con la participación de dos diseñadores de gráficos especializados en la representación de información económica y financiera. Así se partió del concepto de que la visualización de datos es una mezcla de números y diseño que evoluciona rápidamente y que ha cambiado la forma en que nos comunicamos en la actualidad. ¿Existen las mejores prácticas para comunicar información financiera compleja a un público no técnico? ¿Cómo podemos ayudar a los usuarios a acceder e interpretar los datos publicados? Utilizando una serie de ejemplos de visualización de datos, esta sesión proporcionó información sobre cómo los parlamentos y los consejos fiscales pueden mejorar sus prácticas de visualización de datos de carácter económico y presupuestario⁸.

La última sesión, de nuevo se vio dividida en dos grupos. El primero, se dedicó al análisis del borrador del documento sobre buenas prácticas para la presupuestación en el ámbito parlamentario elaborado por la unidad responsable del Gasto público y Presupuestación de la OCDE. Es sabido que el “*power of the purse*” constituye la piedra angular del poder legislativo en los países democráticos. La consecución del ejercicio de una función presupuestaria eficaz en la institución parlamentaria es una preocupación que está en el centro de asuntos como la transparencia y la responsabilidad democrática. A pesar de las diferencias existentes en los contextos históricos,

mación precisa y veraz, simplificando los términos o los conceptos que resulten demasiado complejos. También se destacó que los métodos de trabajo del periodismo especializado se han visto alterados por la implosión de las redes sociales. Se recomienda la utilización, precisamente, de estas redes para comunicar datos y producir “info-gráficos” que permitan al público no experto entender la información económica. Se destaca que estos nuevos sistemas disponen de una capacidad exponencial para comunicar un dato a gran velocidad y de que llegue a un elevado número de personas al instante.

⁸ Se recomendó que teniendo en cuenta que por término medio se dedican seis segundos a visualizar un gráfico, hay que: partir de datos globales y creíbles, buscar una tendencia y un patrón de comportamiento; encontrar un hilo conductor que impacte en la audiencia; elegir el tipo de gráfico que mejor explique o se adapte a la historia que se desea transmitir y por último tener en cuenta en el diseño del mismo, variables como son el color, el tipo de letra...etc. Se presentaron los dos modelos más conocidos para la visualización de datos que son los desarrollados por E. Tufte, partidario de un sistema de visualización tradicional, y por D. McCandless exponente de un modelo más creativo que utiliza diversas técnicas de visualización basadas en el diseño y que permiten captar aquella parte de la información que realmente se quiere destacar. Este último autor ha diseñado un sistema de representación que posibilita traducir en un único gráfico largos y detallados informes con datos (The Billion Dollar-o-Gram).

constitucionales y políticos, así como en las estructuras y procedimientos, se han desarrollado normas y prácticas a lo largo del tiempo en torno al papel presupuestario de los parlamentos que proporcionan una base sólida que permite identificar y codificar un conjunto de *buenas prácticas*. Documento que partiendo de las experiencias actuales observadas en el área de la OCDE, así como de los principios vigentes en la materia de esta organización y de las instituciones asociadas comprende un conjunto de las mejores prácticas de la presupuestación que han sido identificadas⁹.

El segundo grupo, abordó el pacto fiscal europeo, las IFIs de la UE y el nuevo Consejo Fiscal Europeo, analizándose las estrategias a seguir para promover el establecimiento de instituciones fiscales eficaces en Europa. Se puso de manifiesto que en todos los países miembros de la UE, excepto en dos, en virtud del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UE (Pacto Fiscal) cuentan en la actualidad con una institución fiscal independiente encargada de supervisar la evolución fiscal. Se hizo especial mención al recientemente creado Consejo Fiscal Europeo, según recomendación contenida en el *Informe de los Cinco Presidentes* (junio de 2015). El papel asignado a esta institución fiscal independiente supranacional es evaluar la aplicación de las normas fiscales de la UE, asesorar a la Comisión sobre la orientación fiscal adecuada para la zona del euro en su conjunto y cooperar con las instituciones fiscales independientes de los Estados miembros. En esta sesión se examinaron las nuevas disposiciones de carácter institucional, los éxitos actuales y los desafíos a los que se enfrentan los consejos fiscales a medida que desarrollan su papel en la aplicación del pacto fiscal. La disparidad de recursos, las relaciones con las autoridades nacionales (tanto del ejecutivo como del legislativo), el acceso a la información y otras áreas contempladas en los *Principios de la OCDE para las IFIs* fueron de igual modo objeto de análisis.

⁹ En esta primera ronda de consultas sobre el documento “Proposed Best Practices for Parliamentary Budgeting Draft for Discussion” se buscaba orientar la retroalimentación de los participantes con el conocimiento de primera mano de las prácticas presupuestarias en las legislaturas de los países miembros de la OCDE. Todo ello estructurado en siete áreas clave: la responsabilidad fiscal, la fase de debate y aprobación, la organización de las comisiones de presupuestos, la fase de ejecución del presupuesto, la de auditoría o *ex post*, la autonomía financiera del parlamento, así como la capacidad analítica especializada imparcial proporcionada por oficinas presupuestarias y/o unidades de estudios internas de los parlamentos.

III SEMBLANZA SOBRE ALICE RIVLIN

La Presidenta de la Comisión Fiscal escocesa, Susan Rice, en la presentación de la oradora encargada de pronunciar el discurso inaugural de la reunión dijo que Alice Rivlin, en su dilatada y fructífera carrera profesional de más de seis décadas, ha ocupado altos puestos de responsabilidad en las instituciones públicas más relevantes en el ámbito presupuestario, económico y financiero de los Estados Unidos¹⁰.

Entre los más destacados: Fundadora de la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) y Directora de 1975 a 1983; Responsable de la Oficina del Presidente, la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB), durante el primer mandato del Presidente Clinton (1993-1996) y en la Reserva Federal (FED) donde desempeñó el puesto de Vicepresidenta de la Junta, de 1996 a 1999. En fechas más recientes fue nombrada por el Presidente Obama para presidir la Comisión para la Reforma y la Responsabilidad Presupuestaria (en 2010), también copresidió el *Grupo de trabajo del Comité de política bipartidista para la Reducción de la Deuda*.

Alice Rivlin, economista de profesión, obtuvo su licenciatura en economía en 1952 y un master y doctorado años más tarde por la Universidad de Harvard. Experta en política monetaria, presupuestaria y gestión sanitaria.

Su destacada y continuada trayectoria profesional ha sido reconocida con numerosas distinciones y galardones a lo largo de estos años, entre los que cabe destacar los otorgados por tan prestigiosas instituciones como: la Academia Americana de Ciencias Sociales y Políticas, la Fundación MacArthur, la Asociación Americana de Economía y las más destacadas universidades de los Estados Unidos como Harvard, Columbia, Yale, Maryland o Indiana. También ha recibido el Premio Elliot L. Richardson a la Excelencia en la Administración Pública.

Asimismo, ha publicado una veintena de libros sobre la responsabilidad presupuestaria, las políticas sanitarias, la rentabilidad económica de la revolución de Internet, la capacidad fiscal y el esfuerzo tributario estatal y

¹⁰ Se señala que los detalles de fechas y la pormenorización de referencias han sido extraídos del *curriculum vitae* de Alice Rivlin: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/rivlina_cv.pdf

local, los nuevos enfoques para la toma de decisiones públicas, el análisis microeconómico de los sistemas socioeconómicos, o sobre el papel del gobierno federal en la financiación de la educación secundaria. También ha escrito cerca de un centenar de artículos especializados en materia de política de vivienda y los procesos de gentrificación, la política monetaria, la regulación y supervisión financiera, los rescates financieros tras la crisis, o sobre la mejora del procedimiento presupuestario y la reducción de déficit, entre otras.

En la actualidad es Directora de investigación y profesora emérita del Programa de Estudios de Economía en *Brookings Institution* en Washington, así como Profesora invitada en el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown. Y, sobre todo, como añadió Christine Grahame, Vicepresidenta de la Cámara escocesa, antes de cederle la palabra, por increíble que parezca todo este extenso y brillante currículo pertenece a una mujer, exclamando: "...and she is a woman!".

Además de todo ello, como la misma Alice Rivlin se encargaría de manifestar al inicio de su intervención, era con toda probabilidad de entre todos los participantes en el encuentro que nos hallábamos en el salón de plenos de la Cámara escocesa en aquellos momentos, la persona que detentaba el vínculo con la OCDE más dilatado en el tiempo. A este respecto, evocaba que en su primer trabajo como economista junior en la universidad –institución que tenía asignado, en aquel entonces, el encargo de actuar en nombre de los Estados Unidos en el seguimiento de la gestión de los fondos del Plan Marshall–, tuvo el honor de representar a su país en una reunión celebrada en París en la sede de la organización responsable de dicho Plan en Europa, precisando que tal reunión tenía lugar con motivo de una evaluación que estaban realizando, en ese caso concreto, sobre la economía de Irlanda, uno de los países receptores de estos fondos¹¹. Poco más cabe añadir.

¹¹ Dos aclaraciones. Una, aunque no mencionó expresamente de qué universidad se trataba, si nos atenemos a lo que figura en su cv, su primer trabajo lo desempeñó en la Universidad de Harvard, 1954–1957, como estudiante de postgrado en Economía con funciones de Tutor (Teaching Fellow and Tutor in Economics). Dos, con toda probabilidad hacía referencia, más bien, a la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE) organismo internacional creado en 1948 por un grupo de países europeos con la finalidad principal de distribuir, gestionar y supervisar las ayudas del Plan Marshall y

IV. TEXTO LITERAL DEL DISCURSO.

“CÓMO HACER FRENTE A LOS CAMBIOS EN LOS ORGANISMOS FISCALES INDEPENDIENTES”¹².

Alice Rivlin pronunció el discurso de apertura de la novena reunión anual de funcionarios parlamentarios del ámbito presupuestario de la OCDE y de entidades fiscales independientes, el 6 de abril de 2017 en Edimburgo, Escocia.

Agradezco a la señora Susan Rice su amable presentación así como al Parlamento escocés su cálida bienvenida a Edimburgo. Estoy encantada de estar aquí esta mañana y de compartir algunas reflexiones acerca de cómo los funcionarios presupuestarios y las entidades fiscales independientes pueden ayudar a los parlamentos a adoptar políticas públicas adecuadas.

Hace cuarenta y dos años, cuando el Congreso de los Estados Unidos me solicitó que pusiera en marcha la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO), apenas había ejemplos de oficinas fiscales o presupuestarias legislativas. La ley por la cual se estableció la CBO no daba mucha información sobre cómo organizarse, qué tipo de personal emplear, o cómo ser más útil al Congreso en el cumplimiento de nuestra misión. Así que buscamos ejemplos de organizaciones similares, pero tan sólo California y un par de otros estados americanos contaban con oficinas presupuestarias relevantes que informaran a sus parlamentos.

La situación en 2017 es diferente. Un gran grupo de países de la OCDE (y también algunos países en desarrollo) tienen oficinas presupuestarias legislativas o agencias fiscales independientes. Éstas colaboran entre sí, comentan y resuelven asuntos técnicos complejos y comparten sus triunfos y fracasos. Las nuevas oficinas fiscales parlamentarias en Escocia e Irlanda, por ejemplo, disponen de un grupo preparado de mentores dispuestos a

que años más tarde, tras la incorporación de Estados Unidos y Canadá (en 1961), pasó a denominarse Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). <http://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm>

¹² Lo que sigue a continuación es el texto literal del mismo según la versión incorporada en la web de *Brookings Institution* con fecha de 21 de abril de 2017: <https://www.brookings.edu/on-the-record/coping-with-change-at-an-independent-fiscal-institution/>.

ofrecer consejo sobre cómo empezar, qué hacer y, quizás, especialmente, qué no hacer.

Esta evolución me tranquiliza enormemente. Estoy orgullosa de la CBO, la cual ha mantenido un indudable liderazgo a lo largo de estos años y se ha convertido en una organización muy respetada. Tanto el Congreso como el público confían en sus proyecciones presupuestarias y análisis de políticas, a pesar de los ataques, a veces ensordecedores, que recibe tanto por parte de la derecha como de la izquierda. ¡De no existir la CBO, dudo que la comunidad académica dedicada a los estudios fiscales y presupuestarios estadounidenses pudiera llevar a cabo su docencia y su investigación!

Estoy igualmente satisfecha de ver todas las organizaciones con cometidos similares que están surgiendo y, en general, prosperando en situaciones diversas en muchas partes del mundo. Estas organizaciones están dirigidas por expertos altamente cualificados, que se dedican con pasión a la responsabilidad fiscal, y la sólida información que aportan ayuda a los políticos a tomar decisiones bien informadas. Hoy estoy encantada de poder interactuar con toda esta sala llena de personas inteligentes que se preocupan por mejorar la información y el análisis que sustentan las decisiones de la política legislativa. De no haberles demostrado lo que valemos a los líderes políticos de nuestros respectivos países, muchos de nosotros no estaríamos hoy reunidos aquí, en Edimburgo.

También percibo que, en parte, nos reunimos en aras de apoyarnos mutuamente y consolarnos en tiempos difíciles y turbulentos. Nunca ha sido fácil proporcionar a su debido tiempo a los políticos una información sobre asuntos presupuestarios objetiva y no partidista, una información que les ayude a tomar decisiones difíciles en un margen de tiempo a veces muy escaso. Pero esta tarea se ha vuelto aún más ardua en los últimos años. Por lo tanto, quisiera compartir con ustedes esta mañana algunas reflexiones sobre las dificultades con las que tienen que lidiar este tipo de instituciones; algunas observaciones sobre los modos de actuación frente a la incertidumbre y la falta de datos; algunas de las razones por las que el trabajo de proporcionar un análisis fiscal independiente y objetivo a los legisladores y otros políticos se está tornando mucho más complicado, y, finalmente algunas ideas sobre qué hacer al respecto. Mis reflexiones se

basarán en la experiencia de Estados Unidos, pero creo que todos nos enfrentamos en gran medida a los mismos desafíos.

Nadie ha dicho que el trabajo de los funcionarios parlamentarios del ámbito presupuestario o el de los responsables de los organismos fiscales independientes fuera una tarea fácil. Si lo que querías era un trabajo que no atrajera críticas ni controversias, elegiste la carrera equivocada. Son trabajos que entrañan tareas intrínsecamente difíciles, tareas que no sólo requieren una gran capacidad técnica y analítica, sino también cierta habilidad para ganarse la confianza de los políticos sin halagarles los oídos. A menudo quieren soluciones mágicas cuando no hay ninguna.

Los parlamentos, por definición, se componen de un gran número de políticos con puntos de vista muy diferentes sobre lo que es mejor para su país. Los desacuerdos suelen ser profundos, independientemente de cuán grande sea la diferencia real de opiniones. Los políticos ganan las elecciones porque creen profundamente que su causa es la correcta y que las políticas que plantean van a conducir al bienestar general. Frente a la incertidumbre, muestran los datos que sustentan su punto de vista particular y creen sinceramente en ellos. Creen que sus políticas serán altamente efectivas y no muy costosas. Este es un rasgo humano: los psicólogos poseen pruebas de que la gente tiende a aferrarse a hechos que apoyan aquello en lo que ya creen, pero esto parece especialmente cierto en el caso de los políticos.

Las democracias necesitan políticos entregados y dispuestos a defender una gran variedad de políticas diferentes. Pero los líderes electos también necesitan una visión realista, evaluadores neutrales y competentes de las propuestas de políticas alternativas. También necesitan que se les ponga freno a la hora de gastar, de endeudarse y de bajar los impuestos. Dejados a su suerte, y sabiendo que deben seguir siendo populares entre los votantes para mantener sus puestos de trabajo, los políticos tienden a gastar más, gravar menos y trasladar la deuda a los futuros políticos y contribuyentes, y además son conscientes de ello. Por ello, recurren a los tecnócratas encargados del presupuesto, a fin de que los ayuden a mantener su honradez y su responsabilidad.

La CBO fue creada por razones que son específicas de los Estados Unidos, razones que tienen que ver con el equilibrio de poder entre los

poderes ejecutivo y legislativo según nuestra Constitución. Sin embargo, en los últimos años la CBO se ha vuelto cada vez más importante por motivos comunes a todos los países avanzados: la dificultad de tomar decisiones presupuestarias que contemplen las necesidades de una población envejecida al tiempo que ofrecen oportunidades para los jóvenes ante una situación de bajo crecimiento económico y creciente endeudamiento.

Los padres de nuestra Constitución de 1789 fueron los líderes de una rebelión contra la corona inglesa en la que el resentimiento por los tributos impuestos por los ingleses desempeñó un papel significativo. Así, jamás se les hubiera ocurrido tener un poderoso ejecutivo que los gravara sin la autorización de sus representantes electos. De ahí que en la Constitución establecieran una sólida separación de poderes entre las funciones legislativa y ejecutiva y dieran al Congreso, no al presidente, el poder expícito para gastar, gravar y endeudarse, sujeto sólo al veto presidencial, el cual, además, podría quedar invalidado en el caso de darse una supermayoría.

Hago hincapié en esta historia, porque me sorprende a menudo cuántos analistas de la política estadounidense –incluso algunos de ellos estadounidenses– no comprenden lo limitado que es el poder presidencial. Convertimos nuestras elecciones presidenciales en tamaño espectáculo y dedicamos tanto tiempo y dinero al proceso electoral que muchos observadores, tanto en el país como en el extranjero, asumen que el presidente estadounidense debe de tener un poder extraordinario. En realidad, la presidencia tiene unas competencias limitadas, especialmente con respecto a los asuntos internos. El presidente no puede cambiar las leyes, gastar dinero o aumentar o bajar los impuestos sin acordarlo antes, mediante minuciosas y a menudo arduas negociaciones, con el poderoso Senado y la Cámara de Representantes (y algunas veces con los tribunales).

Se podría pensar que a los presidentes les resultaría más fácil ganar batallas en el Congreso si su propio partido tiene una mayoría en ambas cámaras –y a veces lo es–, pero la lealtad al partido y la disciplina no son características dominantes en la democracia americana, tal y como está descubriendo el Presidente Donald Trump. A pesar de haber prometido vigorosamente durante su campaña derogar y reemplazar la iniciativa de la reforma sanitaria del Presidente Obama, la Ley de Atención Sanitaria Asequible, el Presidente Trump ha sido hasta ahora incapaz de lograr

un acuerdo en el seno de su propio partido en la manera de cumplir esa promesa. La falta de acuerdo entre el ala derecha y los republicanos más moderados impidió que la mayoría se uniera en torno a una propuesta, ni siquiera en la Cámara de Representantes, donde los republicanos tienen una mayoría sustancial. Aun cuando se llegara a un acuerdo en dicha Cámara, éste se enfrentaría a un futuro incierto en el Senado, donde la mayoría republicana es más limitada y las normas de procedimiento otorgan más poder a la minoría.

La CBO fue creada como resultado de que el presidente Richard Nixon se excediera en sus poderes presidenciales a principios de los años setenta. El Congreso reaccionó reafirmando su control sobre los asuntos fiscales. Así, estableció un nuevo procedimiento para tomar decisiones presupuestarias, incluida una Comisión de Presupuesto en cada cámara, y la CBO. A esta nueva agencia se le encargó la misión de proporcionar previsiones presupuestarias objetivas y no partidistas así como el análisis de las alternativas fiscales emanadas tanto de la Cámara de Representantes como del Senado. El presidente contaba ya con una institución similar, creada en 1921 y en la actualidad denominada Oficina de Administración y Presupuesto (OMB). El Congreso quería una agencia análoga que trabajara para ellos, pero para encajar en el contexto de esta institución tenía que ser neutral y dar respuesta tanto a la Cámara como al Senado. Esto significaba otorgar al director de la CBO mucha más independencia que al director de la Oficina de Administración y Presupuesto, quien trabaja directamente para el presidente. He ocupado ambos puestos de responsabilidad y con mucho he preferido el de la CBO.

Si bien los orígenes de la CBO reflejan la estructura idiosincrática de la Constitución de los Estados Unidos, sus responsabilidades y relevancia crecientes se derivan de un tipo de presiones económicas y presupuestarias que son comunes a todos los países avanzados: la necesidad de tomar decisiones fiscales responsables ante la creciente demanda de servicios públicos y ante los compromisos ya adquiridos con respecto a las pensiones y la asistencia sanitaria de una población envejecida, la resistencia a subir los impuestos y los temores sobre el aumento de la deuda.

En el inicio de la década de 1980, el Congreso de los Estados Unidos aprobó autoimponerse una serie de normas con el fin de implementar

la honestidad fiscal; estas normas estaban destinadas a mantener bajos los déficits anuales y evitar que la deuda nacional creciera más rápidamente que la economía. Normativas similares aparecieron en otros países avanzados que tenían que hacer frente a desafíos presupuestarios similares. La normativa fiscal sobre el déficit y la deuda del Tratado de Maastricht plasmaba estas mismas ideas, aunque su aplicación fue limitada.

Para poner en marcha una normativa fiscal es necesario que haya un árbitro o alguien encargado de evaluar los resultados. Alguien tiene que dar una respuesta aceptable a preguntas del tipo: ¿cómo afectará este presupuesto o medida de gasto o modificación tributaria al déficit presupuestario y a la deuda futura? Fue esta función evaluadora la que situó a la CBO en un primer plano y obligó a su personal a realizar estimaciones del impacto presupuestario de unas propuestas legislativas extremadamente complejas, lo cual sometió a esta institución a ataques, a menudo contundentes, por parte de algunos políticos cuyos objetivos legislativos se vieron amenazados por la “evaluación” de la CBO. El desarrollo de dicha función de evaluación llevó a los tecnócratas, con sus bases de datos, sus modelos estadísticos y sus algoritmos, a ocupar posiciones de poder en el proceso de decisión política. Pasó a ser habitual que los autores de las principales leyes fiscales y de gasto consultaran con la CBO durante el proceso de redacción de los proyectos de ley, ya que la evaluación de ésta determinaría si su propuesta legislativa se ajustaba o no a las normas presupuestarias. Con frecuencia se modificaban ciertos detalles de las propuestas para así lograr una valoración aceptable. Algunos políticos se quejan de que la CBO tiene un poder excesivo y que lo prioritario ya no es diseñar la mejor política, sino obtener una buena evaluación. La CBO, por supuesto, sólo trata de hacer todo lo posible para facilitar el cumplimiento de las normas presupuestarias que los políticos en el Congreso se han impuesto a sí mismos. En el desempeño de esta misión, sin embargo, la CBO es a veces percibida como un grupo de tecnócratas no elegidos que tratan de impedir que los representantes electos del pueblo elaboren las leyes.

A veces, las normas presupuestarias funcionaban bien en el sentido de que proporcionaban un marco para que fuerzas políticas opuestas resolvieran sus diferencias, a la vez que se contenía el déficit y la deuda. Las normas aprobadas en 1990 limitaban los créditos anuales y requerían que se compensaran los posibles efectos de aumento del déficit ocasionados por

las reducciones de los impuestos y los aumentos de las prestaciones. Estas normas ayudaron a producir un superávit presupuestario hacia finales de la década. El posterior debilitamiento de las normas tuvo unas extrañas consecuencias. En 2001, el presidente Bush propuso una serie de reducciones fiscales que se estimaba que incrementarían el déficit presupuestario a largo plazo. Es por ello que el Congreso diseñó las modificaciones impositivas oportunas para que fueran neutrales en el déficit en un periodo de diez años, tal y como lo requería la normativa presupuestaria, y finalizaran su vigencia automáticamente a fines de 2010, una fecha que parecía estar muy lejos en aquellos momentos. Pero, por supuesto, llegó el año 2010, y la amenaza de un gran incremento de los impuestos en una economía con un débil crecimiento provocó una crisis presupuestaria artificial, una crisis causada por el Congreso, que actuó conforme a la letra, pero no al espíritu de sus propias normas presupuestarias.

La creciente polarización de nuestros dos principales partidos políticos ha aumentado la visibilidad de la CBO como árbitro y evaluador. El fracaso del Gran Pacto¹³, es decir, de las negociaciones entre el Presidente Obama y los líderes del Congreso sobre las medidas para contener la deuda futura condujo en 2011 a un escenario presupuestario realmente disparatado. El Congreso encargó a una comisión especial la elaboración de un Gran Pacto, y diseñó lo que se consideraba un mecanismo de puesta en marcha para la consecución de un acuerdo o un pacto: si no se alcanzaba un Gran Pacto entrarían en vigor recortes proporcionales en el gasto para políticas internas y defensa, recortes que ninguno de los dos partidos consideraba deseables. La amenaza fracasó, no alcanzándose acuerdo alguno. El resultado ha sido seis años de parches a corto plazo para mantener al gobierno funcionando, mientras que unos dirigentes políticos divididos no lograron dirimir sus diferencias básicas acerca del camino a seguir. El rencor partidista ha llevado a un punto muerto la cuestión, sumamente fácil de resolver, de cómo frenar la deuda creciente. Y esto no supone una buena publicidad para la democracia representativa.

¹³ Nota aclaratoria de la editora: en lenguaje político de Washington “*The Grand Bargain*” significa que se llega a algún tipo de situación en la que todos los participantes se ven obligados a ceder en algo en sus pretensiones, para así lograr reducir el déficit presupuestario y atajar la deuda pública. Así por ejemplo, los republicanos acordarían subir algunos impuestos siempre que los demócratas aceptaran reducir ciertas partidas de gasto.

Las perspectivas presupuestarias en los Estados Unidos reflejan las mismas fuerzas subyacentes comunes a la mayoría de los países representados en esta sala:

- *Compromisos derivados del envejecimiento de la población en lo que a ingresos de jubilación y atención médica se refiere. En nuestro caso, la población está envejeciendo con menos rapidez que en la mayoría de vuestros países, si bien tenemos un sistema de sanidad particularmente caro.*
- *Un crecimiento económico más lento que aumenta la necesidad de una mayor inversión tanto pública como privada en un esfuerzo por incrementar la productividad futura: ciencia, talento y modernización de la infraestructura.*
- *Un sistema tributario obsoleto del que no se puede esperar —especialmente frente a un crecimiento lento— que produzca ingresos suficientes para hacer frente a los costes de sostenimiento de la tercera edad; para proporcionar servicios gubernamentales adecuados y para financiar al mismo tiempo la inversión necesaria a fin de aumentar la productividad.*
- *Esta combinación de fuerzas conduce a proyecciones de un aumento a largo plazo de la relación deuda/PIB. La deuda estadounidense en manos privadas ya es alta (en la actualidad alrededor del 78 por ciento del PIB) en gran medida debido al legado de la Gran Recesión que siguió al crash financiero de 2008, aunque otros factores, como los costes de la guerra en Oriente Medio, han desempeñado su papel. La CBO calcula que la deuda crecerá hasta cerca del 89 por ciento del PIB en 2017, ya que las obligaciones para con los mayores en concepto de pensiones y asistencia sanitaria exceden a los ingresos proyectados.*

Para los pragmáticos de centro, como yo, parece obvio que para revertir el crecimiento de la deuda son necesarios los acuerdos políticos. Estados Unidos necesita limitar el crecimiento de los costes de la atención médica, modificar nuestros compromisos con respecto a las personas mayores, especialmente con aquéllas que disponen de ingresos más que suficientes, invertir sabiamente en mejorar la productividad y las oportunidades económicas futuras y revisar nuestro sistema tributario para que genere más ingresos de una forma que resulte menos inhibidora del crecimiento. Esto podría significar pasar de una fuerte dependencia de los impuestos sobre los salarios y los ingresos a una mayor dependencia de la fiscalidad sobre el consumo, estableciendo un IVA, que constituye una fuente importante de

ingresos en todos los países de la OCDE, excepto en Estados Unidos. Un impuesto sobre el carbono es también una opción interesante, pero más bien para desalentar el uso de combustibles fósiles que para generar ingresos.

Aunque este conjunto de reformas parece atraer a los académicos moderados como yo, quienes, por cierto, no tienen que enfrentarse a los votantes, implica, sin embargo, acuerdos que nuestros líderes políticos, profundamente polarizados, son incapaces de alcanzar. En efecto, el acuerdo por encima de criterios partidistas e ideológicos se ha convertido en una palabra malsonante en la política estadounidense. Los republicanos se oponen radicalmente a cualquier aumento de impuestos. De hecho, están a favor de la reducción de los tipos del impuesto sobre la renta, especialmente para las personas de ingresos altos. Los demócratas se oponen a cualquier reducción de las prestaciones a los mayores, pobres o discapacitados. Esta situación de punto muerto ha llevado al rechazo de unos planes moderados razonables, en algunos de los cuales he colaborado, y a años de parálisis, en los que las únicas actuaciones presupuestarias adoptadas tienen incidencia solo a corto plazo, para mantener el funcionamiento del gobierno, mientras que los asuntos fundamentales siguen sin resolverse.

La importancia de las evaluaciones de la CBO ha convertido el asunto de la valoración técnica en disputa política. Incluso la cuestión, sumamente compleja, de cómo valorar los programas gubernamentales de préstamos y garantías de préstamos ha atraído la atención política. En particular, han surgido dos temas de valoración: 1) cómo lidiar con la incertidumbre en la presentación de los pronósticos a los responsables políticos encargados de formular políticas, especialmente las previsiones a largo plazo de gastos, ingresos, déficit y deuda; (2) cómo dar cuenta de los efectos de retroalimentación de las propuestas fiscales en los resultados económicos a nivel macro (conocida como valoración dinámica), que es un caso especial de la cuestión básica de qué es lo que constituye evidencia suficiente para la acción política.

Incertidumbre. *El problema de predecir el futuro de cualquier cosa –incluida la economía y el presupuesto– es que es imposible hacerlo con precisión, pero aun así resulta necesario hacer previsiones para tener una base sobre la cual llevar a cabo acciones que afectarán al futuro. Los pronósticos presupuestarios han de empezar con hipótesis económicas*

sobre el crecimiento del PIB, el empleo, la inflación, etc., y todos sabemos que las previsiones macroeconómicas son extremadamente inciertas, sobre todo a largo plazo o frente a cataclismos como la crisis financiera de 2008.

Las previsiones contingentes de gasto e ingresos, dados los supuestos macroeconómicos y las leyes en vigor, son mucho más precisas, pero con el tiempo las leyes se modifican y el coste de implementar las mismas leyes también. Un ejemplo claro es la desaceleración en el crecimiento del gasto en sanidad en los Estados Unidos. El que esta desaceleración continúe o que haya una reactivación representa una gran diferencia en los resultados de las proyecciones de la deuda futura. Los puntos de vista difieren considerablemente en cuanto a qué es lo más probable que suceda.

Lo único que un pronosticador inteligente puede hacer frente a la incertidumbre es lograr que las mejores estimaciones se hagan realidad, formular claras hipótesis y ofrecer a los legisladores información completa sobre por qué los pronósticos podrían estar equivocados y hasta dónde. La CBO ha llamado con frecuencia la atención sobre la incertidumbre, proporcionando rangos, intervalos de confianza, gráficos, etc. Pero enfatizar la incertidumbre es arriesgado. Los políticos pueden convertir fácilmente la incertidumbre reconocida en una excusa para la irresponsabilidad fiscal. Frente a la incertidumbre sobre los déficits y la deuda futuros, los políticos caen a menudo en la tentación de prometer más prestaciones al mismo tiempo que bajar los impuestos. En ocasiones, la CBO tiene que escuchar cosas como estas: “Ustedes se han equivocado antes, así que ¿por qué deberíamos creerles ahora?” La respuesta no es “esta vez estamos en lo cierto”, sino “podríamos estar equivocados en cualquier caso”.

Evaluación dinámica y evidencia suficiente. *Nuestros políticos conservadores creen en un gobierno más pequeño y menos intrusivo, pero su creencia fundamental es que la reducción de impuestos, especialmente de los impuestos de la renta y de sociedades, impulsará el crecimiento económico sustancialmente. La evidencia no es tan sólida como ellos piensan y, obviamente, la situación cambia si los recortes de impuestos van acompañados de recortes en los gastos, que podrían reducir el crecimiento económico, o de un incremento de la deuda susceptible de aumentar los tipos de interés y desalentar la inversión. La CBO ha recibido numerosas críticas por parte de la derecha por no reconocer adecuadamente los efectos*

beneficiosos que tienen en el crecimiento económico los menores tipos impositivos en los impuestos que gravan la renta, y ahora se están suscitando argumentos similares en la izquierda con respecto a los beneficios del gasto social, que suponen ya sea un estímulo del crecimiento o una disminución del déficit, tales como son los programas de educación infantil o programas de bienestar o prevención para la salud. Los defensores de los programas sociales suelen tener una mayor predisposición que los analistas de la CBO a asumir que los resultados positivos de los programas piloto intensivos pueden replicarse a nivel nacional.

La crítica progresista conforme a la cual la CBO no habría sabido reconocer el futuro ahorro presupuestario que supone el gasto social, se expresa de una forma tan ruidosa como la cólera de los conservadores al respecto del supuesto pecado de la CBO al no reconocer como debiera los beneficios que encierra la bajada de los tipos en el impuesto sobre la renta. Ambos son ejemplos concretos de la dificultad que encierra reunir evidencias suficientes y convincentes sobre la eficacia de la introducción de cambios en ciertas políticas fiscales o económicas.

Si bien estos asuntos han sido debatidos por los investigadores sociales durante décadas, la buena noticia es que los datos y el análisis son ahora mucho más sofisticados de lo que solían ser y el potencial de la formulación de políticas basadas en hechos es ahora mucho mayor de lo que era hace décadas cuando comenzaba yo mi andadura como joven analista. Pero también hay malas noticias, por eso dije al principio que se trataba de momentos difíciles para los reunidos hoy en esta sala. Los organismos fiscales parlamentarios e independientes atraen a personas que valoran la racionalidad, el análisis de datos, los modelos econométricos y la formulación de políticas basadas en hechos. Es posible que tengamos dificultades para definir lo que entendemos por verdad, pero creemos que algunas cosas son manifiestamente ciertas y otras no y que los hechos cuentan.

Ahora nos encontramos en un entorno en el que la realidad es comúnmente ignorada, en el que circulan con gran difusión noticias falsas que generalmente se dan por válidas, y en el que los políticos (al menos algunos) se sienten con derecho a inventar sus propios datos y a atacar a quienes los cuestionan. Puede que esto que digo no sea más que una reacción frente a nuestro recién elegido Presidente Trump, pero me temo que

no es el único caso y que su victoria electoral es un síntoma de un problema más profundo. El título de una sesión posterior en este mismo encuentro habla de comunicar “números verdaderos” en un mundo de “post-verdad”. Espero que lo de la “post-verdad” sea una exageración.

La generalizada reacción populista contra las elites y el “establishment” no resulta sorprendente. Las elites gobernantes han desbaratado gravemente las cosas en muchos de nuestros países, al no haber evitado la crisis financiera que asoló tantas vidas, al haber tolerado situaciones extremas en la distribución de la riqueza, los ingresos y el poder, al no haberse tomado en serio el cambio climático y al no haber querido intervenir en la devastación, tanto la natural como la realizada por el hombre, que está impulsando a millones de personas a arriesgarlo todo para encontrar refugio en lugares más seguros.

Muchas fuerzas turbulentas se han unido de golpe:

- *La agitación política y el deseo de cambio, la polarización de los puntos de vista políticos y las campañas electorales de altos decibelios, la xenofobia y el miedo al cambio.*
- *La pérdida de confianza en las instituciones, tales como los gobiernos o las instituciones religiosas, a menudo con motivos fundados.*
- *La explosión de la información y de las redes sociales.*
- *Las falsedades, las noticias falsas y los altos niveles de tolerancia con las afirmaciones no verificadas.*

Los funcionarios presupuestarios parlamentarios y quienes trabajan en las entidades fiscales independientes se ven atrapados en medio de todo esto, tratando de hacer su trabajo, de producir estimaciones y proyecciones precisas y pertinentes y de mantener cierta apariencia de orden en la política presupuestaria de su país. Los desafíos son más arduos para los recién llegados que aún no han generado un historial y no se han ganado el respeto de los políticos de uno y otro lado y del público.

Por lo tanto, ¿qué tenemos que hacer? No veo alternativa alguna sino la de continuar trabajando duro para lograr unos análisis acertados y para comunicar los resultados de la manera más comprensible y completa posible, tanto para los responsables políticos electos como para el público.

La crítica de naturaleza política es inherente a este trabajo y es de esperar que se produzca. Tengo fe en que proporcionar información sólida a los representantes elegidos sigue siendo la mejor fórmula para la realización de buenas políticas públicas. Me complace que tantas personas inteligentes y trabajadoras, tan bien representadas en esta reunión, estén dispuestas a asumir dicha tarea.

Muchas gracias.

V. EPÍLOGO

La primera vez que oí hablar de Alice Rivlin y la CBO fue a finales de la década de los ochenta cuando, tras pasar los exámenes pertinentes y comenzar a trabajar como economista de las Cortes Generales, en la Dirección de Estudios y Documentación del Congreso de los Diputados, se me sugirió su figura como ejemplo a seguir. Para entonces, la fundadora de la Oficina Presupuestaria del Congreso norteamericano ya había abandonado la institución, si bien habiendo dejado puestas las bases y fundamentos de lo que ésta representa en la actualidad.

Años más tarde, a mediados de los noventa, coincidiendo con el inicio de la VI Legislatura (1996-2000) una de las primeras decisiones adoptadas por la Mesa del Congreso, 28 de junio de 1996, fue encomendar al entonces Interventor de la Cámara, Salvador Montejo, la elaboración de un informe que tras analizar algunos de los ejemplos más significativos existentes en aquellos momentos, permitiera al órgano de gobierno de la Cámara *definir el régimen jurídico y delimitar el modo de actuación de la Oficina Presupuestaria* y, en definitiva, propiciar el inicio de su actividad¹⁴.

Fue entonces cuando se me solicitó la participación en la elaboración de dicho informe. En el capítulo de modelos comparados de oficinas, me co-

¹⁴ Oficina que había sido creada por la Disposición Adicional Vigésima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, en el seno de la Secretaría General, con el mandato de “asesorar técnicamente a los Órganos de las Cámaras, y a informar a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados y Senadores sobre la ejecución durante cada ejercicio de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público” y remitiendo al Reglamento de la Cámara y a normas de desarrollo la regulación de su organización y funcionamiento.

respondió recabar información para abordar el análisis del funcionamiento y estructura, entre otras, de la CBO que, a la sazón ya contaba con dos décadas de funcionamiento. Esta información entonces no resultaba de fácil acceso, en aquellos momentos internet era más una promesa que una realidad, siendo preciso acudir a los servicios de la Embajada de España en Washington, concretamente a los de la Oficina Comercial, para obtener las referencias oportunas sobre el funcionamiento y estructura organizativa de la Oficina norteamericana.

En el citado informe, además de ser analizados algunos de los modelos de Oficina Presupuestaria más notables en el derecho comparado, se abordaban los elementos fundamentales para la configuración de su estructura: delimitación de funciones, acceso a los servicios de la misma, estructura interna, métodos y criterios de actuación, y planificación de la entrada en funcionamiento en tres fases¹⁵. Así, en otoño de 1997, con motivo de la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado para 1998, puede afirmarse que tuvo lugar el inicio y fin de actividades de aquella Oficina Presupuestaria¹⁶.

Este primer intento en el Parlamento español de poner en funcionamiento un órgano especializado que debía asesorar técnicamente a los órganos de las Cámaras, facilitar el seguimiento de la ejecución presupuestaria, e incidir en las iniciativas con repercusión en los ingresos y gastos públicos, fracasó, principalmente a causa de las reticencias mostradas por el ejecutivo a ser escrutado y controlado por el legislativo. Se puede afirmar que en aquellas fechas los presupuestos, la información que los acompaña y su ejecución, en gran medida, continuaban siendo para todos, ciudadanos, medios de comunicación y parlamento, “una región oscura, misteriosa, llena de sorpresas”¹⁷.

¹⁵ La gradualidad de la propuesta no excluía la inmediatez, por ello se proponía la entrada inmediata en funcionamiento. La Mesa del Congreso en su reunión de 8 y 9 de enero de 1997 acordó el inicio inmediato de las actividades de la Oficina Presupuestaria mediante la puesta en funcionamiento de las unidades de apoyo: la de Asistencia Jurídica y las de Asesoramiento Económico y Seguimiento Presupuestario, quedando la unidad de Evaluación de Iniciativas para una fase ulterior de implantación.

¹⁶ Pese al fructífero trabajo desarrollado durante la tramitación y que al menos en el capítulo correspondiente al asesoramiento económico y presupuestario, con lo limitado de los recursos tanto técnicos como humanos asignados, supuso el poder proporcionar, por vez primera en el Congreso, información complementaria y pormenorizada a la que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado. De todo ello quedó constancia en el informe de actividad elaborado al efecto el 19 de diciembre de 1997.

¹⁷ Así calificaba al *presupuesto moderno* el profesor Amilcare Puviani en su libro de *Teoria della illusione finanziaria* publicado en 1903 (ver pág 86 de la versión traducida al

A pesar del intento fallido, la demanda de un órgano de este carácter ha persistido en las sucesivas legislaturas. Muestra de ello han sido numerosas y variadas iniciativas parlamentarias planteadas por los grupos de todo el espectro político, en forma de enmiendas formuladas a los presupuestos, resoluciones aprobadas en el contexto de debates del estado de la nación o a través de proposiciones de ley¹⁸. Las referencias al modelo de oficina del Congreso norteamericano han sido recurrentes en la mayoría de los debates suscitados al efecto.

De igual modo, a lo largo de estos últimos años y de manera especial desde que se creó el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario en 2007 el referente de la Oficina norteamericana ha estado presente, en alguna medida, tanto a la hora de inspirar el modelo de actuación, como de perfilar los “productos” a elaborar y las materias objeto de los mismos¹⁹.

Asimismo, cabe indicar que desde entonces, y de manera más intensa desde que la CBO desarrolló su sitio web y publicó los resultados de sus

castellano por Álvaro Rodríguez Bereijo, Puviani, A. (1972): *Teoría de la ilusión financiera*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid).

¹⁸ Justamente mediante una iniciativa de este tipo se aprobó la creación de un órgano técnico de carácter bicameral en noviembre de 2010 (Ley 37/2010 por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales). Habían transcurrido trece años desde que se produjera aquel primer intento efectivo de puesta en funcionamiento de la Oficina presupuestaria creada en 1990. En su preámbulo se dice que “La creación de dicha Oficina obedece a la necesidad de articular en el seno de las Cámaras un mecanismo eficaz de asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y sobre aquellos aspectos que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos, instrumento inspirado en los principios de independencia, objetividad y transparencia que se pone al alcance de los Diputados y Senadores”. La norma que la desarrolla, (la Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado regulando la composición y funcionamiento de la OPGC, de 19 de julio de 2011), en su artículo 2.1. establece que del Director de la Oficina dependerán dos unidades, la de *seguimiento presupuestario* (que se encargará del seguimiento y control de la ejecución del Presupuesto General del Estado y del asesoramiento técnico-económico en materia presupuestaria) y la de *evaluación y asesoramiento económico* (que se encargará del seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos y de la recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas). Unidades que hasta la fecha están pendientes de implementación.

¹⁹ A esta unidad técnica dependiente de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General del Congreso se le asignaron, en la Plantilla orgánica de 2007, las siguientes funciones: la elaboración de estudios de carácter económico y social en materias relacionadas con la actividad parlamentaria; el seguimiento de datos de carácter presupuestario; el análisis de impacto de políticas públicas y de opciones públicas y la gestión de las Bases de datos relacionadas con el Departamento.

trabajos en modo abierto y mediante el sistema de alerta, hemos seguido desde este Departamento de forma ininterrumpida los análisis realizados por esta Oficina, y de modo especial los referidos al coste de las iniciativas legislativas y a las proyecciones a largo plazo de los ingresos, gastos y deuda pública.

Por lo que se refiere a la relación de la CBO con la red de PBO de la OCDE señalar que a cada una de las nueve reuniones celebradas hasta la fecha ha acudido algún representante, en general un antiguo Director de la Oficina, que ha presentado, en unos casos, ciertos trabajos relevantes llevados a cabo por la misma, o bien ha expuesto los procedimientos y métodos de actuación de la CBO. Entre los primeros mencionar la exigente tarea desarrollada por la CBO en la estimación del coste presupuestario de la propuesta de reforma sanitaria del Presidente Obama de 2008 a lo largo de su tramitación en el Congreso que supuso que un 20% del staff de la Oficina estuviera involucrada en estos trabajos, o el análisis de los efectos macroeconómicos de la política de estímulo fiscal de 2010 (Estocolmo, 2011)²⁰.

En cuanto al segundo bloque de materias, relativo a procedimientos y métodos de trabajo de la Oficina norteamericana, en la primera reunión de este grupo de trabajo se abordaron los elementos fundamentales del proceso y puesta en funcionamiento de una oficina parlamentaria presupuestaria partiendo de la CBO como ejemplo (Roma, 2009); en la segunda las claves del éxito de la CBO tras treinta y cinco años de actividad (Berna, 2010)²¹; en la cuarta fue el modelo de funcionamiento de las relaciones de la CBO con los medios de comunicación (Paris, 2012); en la quinta, el papel de la Oficina en el control de los gastos obligatorios del Presupuesto federal de los estados Unidos (Ottawa, 2013); los sistemas de estimación del coste de las iniciativas

²⁰ Para más detalle véase el número 83, segundo trimestre de 2011, de esta revista de las Cortes Generales, *Las instituciones presupuestarias y las reglas fiscales en el ámbito de la OCDE. Una puesta en común de las buenas practicas*. Nota en la que daba cuenta de mi asistencia a la tercera reunión de este grupo de trabajo celebrada en el Riksdag.

²¹ Que fueron cifrados en un decálogo: ser una institución no solo independiente sino parecerlo; comunicar de igual forma a la mayoría que a las minorías; actuar siempre según los cauces previstos; integridad y resistencia del equipo directivo y del staff; respaldar desde el equipo directivo de la Oficina a las Comisiones de Presupuestos de las dos Cámaras; mantener un compromiso con la calidad; actuar bajo criterios de transparencia; mantener la confidencialidad cuando es requerida; contar con una estable estructura organizativa a lo largo de todos estos años y por último, admitir la existencia de dudas y de errores cuando los haya (B. Anderson).

legislativas por las oficinas presupuestarias e instituciones fiscales independientes (Jerusalén, 2014) fueron presentados en la sexta reunión; en la séptima, la función que desempeña la CBO, como institución fiscal independiente, en el establecimiento de marcos presupuestarios a medio plazo creíbles, y en especial en la elaboración de las previsiones macroeconómicas que les dan soporte (Viena, 2015). Mientras que en la octava, la correspondiente a 2016, en París, se expuso la contribución que realiza la CBO respecto a la mejora de la transparencia de la información presupuestaria.

En definitiva, las sucesivas intervenciones producidas al efecto han puesto de manifiesto: i) la importancia de que los parlamentos cuenten con una fuente independiente de información y análisis para así contribuir mejor a la tramitación del presupuesto; ii) la existencia de una unidad analítica imparcial, independiente y objetiva, como lo es la CBO, que puede proporcionar información transparente, clara y precisa sin interferir en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo; iii) los valores potenciales de toda Oficina presupuestaria parlamentaria: eliminar el monopolio de la información del ejecutivo en materias económicas y presupuestarias, simplificar lo complejo, promover la transparencia, aumentar la credibilidad, facilitar la rendición de cuentas, mejorar el procedimiento presupuestario y el servir a la mayoría y a la minoría, proporcionando respuestas rápidas.

Finalmente, transcurridas tres décadas desde aquel momento inicial en que tuve las primeras referencias sobre la CBO, en la novena reunión de funcionarios parlamentarios presupuestarios e instituciones fiscales independientes en la sede del Parlamento escocés –por cierto, diseñada por un arquitecto español– he tenido la gran oportunidad de escuchar, compartir sesiones de trabajo y en definitiva de conocer a la fundadora y primera Directora de la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos. Conste aquí mi agradecimiento a Alice Rivlin por su generosidad y las facilidades concedidas para traducir al español y publicar el texto de su magnífico e inspirador discurso.

(30 de enero de 2018)

USO DE CONCEPTOS POLÍTICOS EN EL DIARIO ABC DURANTE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA (1977-1978)

David MORA AGUIRRE
Doctorando en Historia Contemporánea
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

El presente artículo aborda el uso de conceptos políticos en el diario ABC durante la transición democrática española en los años 1977 y 1978. Se analiza la evolución de los significados a través de los editoriales del periódico de los siguientes términos: Monarquía, nación, reconciliación, amnistía, reforma y ruptura. La evolución de los significados en estos conceptos propició la configuración de nuevas culturas políticas en la transición española. La prensa funcionó como intermediario entre los grupos políticos y la ciudadanía para difundir la lucha por definir el contenido semántico que se quería trasladar a esos términos. El ABC no fue ajeno a esta tendencia. El consenso constitucional puede analizarse desde esta perspectiva, interrelacionando los conceptos políticos con su uso por parte de los medios de comunicación. El resultado es una evolución de los significados para iniciar el proceso democrático tras la Dictadura.

Palabras clave: transición democrática, ABC, conceptos políticos, Monarquía, nación, reconciliación, amnistía, reforma, ruptura.

ABSTRACT

The present issue deals with the use of political concepts in the newspaper ABC during the Spanish democratic transition in the years 1977 and 1978. The evolution of meanings is analyzed through the newspaper editorials of the following terms: Monarchy, nation, reconciliation, amnesty, reform and rupture. The evolution of meanings in these concepts promoted the configuration of new political cultures in the Spanish transition. The press functioned as an intermediary between political groups and citizens to disseminate the struggle to define the semantic content that was intended to

be translated into those terms. ABC was no stranger to this trend. The constitutional consensus could be analyzed from this perspective, interrelating the political concepts with their use by the media. The result is an evolution of meanings in order to initiate a democratic process after the dictatorship.

Key words: democratic transition, ABC, political concepts, Monarchy, nation, reconciliation, amnesty, reform, rupture.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS POLÍTICOS EN EL DIARIO ABC.— III. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se analiza el papel que jugó la prensa escrita en el desarrollo de las nuevas culturas políticas durante la transición democrática española. Se hace hincapié en la importancia de los conceptos políticos y en los diferentes significados que se les atribuyeron, con el objetivo de entender el proceso de construcción de una nueva realidad social y política en España al pasar de la dictadura del general Francisco Franco al Estado Social y Democrático de Derecho actual. El estudio se centra en los años 1977 y 1978 por ser un periodo de tiempo decisivo en la transformación de la sociedad española, en donde los acontecimientos más relevantes fueron tratados con gran interés por la prensa nacional. El periódico elegido para realizar el análisis de los términos ha sido el diario *ABC*. Su particular andadura histórica le convierte en un medio de comunicación con una importante trayectoria en España, ofreciendo un punto de vista alternativo a los nuevos medios que fueron surgiendo en esa época, como pueden ser los diarios *El País* o *Diario 16*.

La utilización de determinados términos con objetivos políticos propicia un nuevo eslabón en la evolución de los significados. El lenguaje es una realidad histórica y, como tal, está sujeto a las variaciones de significados que se les confieren a las palabras. Influye, además, en el desarrollo de los acontecimientos históricos puesto que los seres humanos entienden los procesos a través del lenguaje.

Estos nuevos significados se pueden rastrear analizando el uso de determinados conceptos políticos en la prensa escrita ya que se trata de un registro de la sociedad y, por tanto, de la historia¹. Máxime cuando el periodo de la transición española fue un momento privilegiado para que los medios de comunicación se convirtieran en los verdaderos intermediarios entre los acontecimientos trascendentales y los ciudadanos, a la par que desempeñaban un papel protagonista al impulsar, limitar o, incluso, oponerse al cambio político que se había iniciado². De esta manera, se puede ver la

¹ ALÍ, F.: *Técnicas de investigación para historiadores. Las fuentes de la Historia*. Madrid. Editorial Síntesis, 2009, p. 326.

² QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ, R.(Ed.): *Prensa y democracia. Los medios de comunicación en la Transición*. Madrid. Biblioteca Nueva, 2009, p. 13.

importancia que tuvo la prensa en la modificación de los significados en los conceptos que fueron utilizados en aquellos años.

La relevancia del estudio de las voces y de los diferentes significantes que se les aplican a lo largo de la historia se concreta en una tendencia historiográfica desarrollada tras la Segunda Guerra Mundial en Alemania: la conocida como *Begriffsgeschichte* o Historia de los conceptos³. Esta tendencia se orienta al estudio de los usos lingüísticos en una sociedad así como, sobre todo, los relacionados con la política y los elementos jurídicos⁴. El acercamiento de la ciencia política y la lingüística a la historiografía aporta teorías interdisciplinarias de gran relevancia, entre los que destaca la transformación de un marco conceptual compartido por parte de las diferentes opciones políticas para identificarse y hacerse con la hegemonía de determinados conceptos políticos. Se genera, de este modo, un conflicto por la apropiación de determinados significados, cuyo estudio resulta interesante para entender los procesos históricos de cambio social.

Se pretende, por tanto, investigar el uso lingüístico de determinadas voces en el diario *ABC* durante el periodo 1977-1978, que por su relevancia social y política, constituyeron una parte destacable del nuevo lenguaje que se puso en marcha durante la transición democrática. Un lenguaje que generó una serie de culturas políticas diferentes a las que se desarrollaron en el régimen anterior, caracterizadas por la necesidad de democratizar el Estado y conseguir un consenso político entre los españoles.

El uso de determinados conceptos en los editoriales del *ABC*, aplicándoles un significado concreto desde la óptica ideológica del periódico,

³ La tendencia historiográfica de la Historia de los conceptos (*Begriffsgeschichte*) fue auspiciada, en su deriva política y social, por Reinhart Koselleck, una de las caras visibles —y principal teórico— de la monumental obra *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon der politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (8 tomos, Stuttgart, Klett-Cotta, 1972-1997), editada por él, Otto Brunner y Werner Conze. La *Begriffsgeschichte* (también la hermenéutica de Hans-Georg Gadamer, la *Lexicologie et analyse du discours politique* francesa y la *New History of Political Thought* anglosajona) ha entendido que el pensamiento humano es, sobre todo, lenguaje. Una de sus principales motivaciones es ver cómo se pueden comprender los conceptos del pasado desde la óptica del presente.

⁴ VIDAL, F. y MARTÍNEZ, J.: “La Historia de la Cultura y de las Mentalidades”. En CANTERA, E. (Coord.). *Tendencias Historiográficas Actuales. Historia Medieval, Moderna y Contemporánea*. Madrid. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2012. p. 484.

puede aclarar el cambio semántico que se les otorgó a estas palabras; configurando un nuevo lenguaje que se desarrollaría en democracia y en los nuevos conflictos y consensos conceptuales que se derivarían de la coyuntura histórica de la transición democrática.

El diario *ABC* defendió unos intereses concretos durante el proceso constituyente que se inició en España durante los años antedichos, configurando una determinada cultura política. Una de las formas de llevar a cabo esa defensa fue a través del uso político de determinadas palabras, otorgándoles unos significados precisos con el objeto de transformarlos en conceptos clave para influir en la toma de decisiones políticas y en la opinión pública de la sociedad española. No hay que olvidar que la prensa, además de información, opinión, literatura o reportaje, es ideología⁵.

Se han seleccionado seis conceptos políticos y jurídicos relevantes que fomentaron un nuevo tipo de lenguaje y señalaron algunas de las nuevas culturas políticas emergentes: *Monarquía*, *nación*, *reconciliación*, *amnistía* y la discusión entre *reforma* / *ruptura*.

El rastreo de estas seis voces en el diario *ABC* durante los años 1977 y 1978 se ha realizado seleccionando aquellos editoriales y artículos de opinión que contenían estos términos y destacaban aspectos para el estudio de la evolución del significado de los conceptos, poniéndolos en relación con los principales acontecimientos históricos de la transición española en esos años. Hay que subrayar la facilidad de acceso a la hemeroteca digital del diario *ABC*, disponible de forma gratuita a través de Internet⁶. El proyecto de digitalización de las publicaciones del periódico permite al investigador tener acceso a la documentación en la que se esté interesado con mayor rapidez y eficacia.

II. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS POLÍTICOS EN EL DIARIO *ABC*

En la transición democrática se demostró que la voz *Monarquía* era uno de los conceptos más importantes dentro del panorama político español. No en vano se consiguió que la institución monárquica fuera aceptada por la

⁵ ALÍ, óp. cit., p. 328.

⁶ El proyecto de digitalización de la hemeroteca del diario *ABC* está disponible en <http://hemeroteca.abc.es>

mayoría de las opciones políticas y reconocida en la Constitución de 1978. Algunas fuerzas políticas lucharon por apropiarse del término otorgándole un significado afín a su ideología, mientras que otras lo rechazaron alegando una cultura política diferente. Hubo quien abogaba por una Monarquía dotada de amplios poderes políticos, otros defendieron la alternativa republicana y una tercera vía de consenso respaldó una Monarquía parlamentaria dotada de muy escasos poderes políticos, aunque mantuviera el mando supremo de las Fuerzas Armadas⁷. Esta última opción fue la que finalmente acabó prevaleciendo en el ordenamiento jurídico español, poniendo de relieve el éxito de un mensaje que destacaba su función integradora.

En el caso del *ABC* la defensa de la *Monarquía* fue uno de los elementos más característicos del periódico⁸. Durante el régimen de Franco el diario protagonizó varios casos de secuestro por publicar declaraciones, noticias o editoriales, en donde se dedicaba un apoyo incondicional a la figura del monarca en general y a la de don Juan de Borbón y su hijo, don Juan Carlos, en particular. En cualquier caso, si bien el *ABC* se definía como una publicación liberal e independiente, lo cierto es que durante el franquismo —sobre todo en la última etapa— se dieron muestras de complicidad con muchas de las decisiones del régimen. Ahora bien, nunca se cedió en la defensa de la *Monarquía* como institución esencial para España, aunque en bastantes ocasiones se hubiera alineado con algunos de los postulados de la dictadura, en contra del autoproclamado elemento liberal que se decía consustancial al periódico.

La deriva conservadora que siguió el *ABC* durante la primavera de 1977 no tenía visos de contribuir positivamente al clima general de consenso político. Juan Carlos I buscaba ser “el rey de todos los españoles” y, para ello, había apostado por la democracia y la reconciliación. El *ABC* parecía hacerle un flaco favor al monarca al criticar con dureza las medidas del gobierno de Adolfo Suárez como, por ejemplo, la cuestión relativa a la legalización del Partido Comunista de España (PCE). Las decisiones del ejecutivo estaban apoyadas por el rey, que buscaba incorporar de forma

⁷ GONZÁLEZ, P. C.: *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*. Madrid. Biblioteca Nueva, 2000, pp. 800-801.

⁸ OLMOS, V.: *Historia del ABC. 100 años clave en la Historia de España*. Barcelona. Random House Mondadori, 2002., p. 21.

pacífica a todas las fuerzas políticas en un consenso democrático amplio. Sin embargo, en el *ABC* primó la respuesta contra esta medida, verbigracia en el editorial de Torcuato Luca de Tena titulado “Imposición por Decreto de amnesia colectiva”:

Tan grave es el paso que ha dado el gabinete del presidente Suárez; tan sinuosa la operación realizada a espaldas de la opinión pública; tan peligrosa la medida adoptada frente a las próximas elecciones, que no podemos menos de preguntarnos cómo siguen permaneciendo en el Gobierno o en otros altos cargos del Estado muchas personalidades que no deben verse comprometidas, por el bien de todos, ni en la operación ni en la responsabilidad de la operación ni en sus riesgos, ni en la insinuosidad con que ha sido realizada.⁹

En este sentido, se puede decir que *ABC* pretendió otorgar legitimidad al término *Monarquía*, apoyando a esta institución política en el proceso de transición democrática, y defendiéndola de otras opciones, como la republicana, auspiciada por muchos partidos de izquierdas. Sin embargo, su furibundo ataque a las decisiones de Suárez y de su ejecutivo le colocaron en una posición que no contribuía a la paz social tan buscada por el monarca. La política de consenso favorecida por Suárez permitió que las principales fuerzas políticas aceptaran la opción de la Monarquía parlamentaria.

Más adelante, el 14 de mayo, don Juan de Borbón cedió sus derechos dinásticos a la Corona de España a favor de su hijo Juan Carlos: evento que legitima definitivamente al nuevo rey. Ante estos hechos, el *ABC* parece reconciliarse con el gobierno de Suárez¹⁰. En el editorial “Sobre todo, España”, se indica que:

Don Juan de Borbón ha asistido a la plasmación pragmática de los principios inspiradores de la Monarquía de cuyo legado era depositario. España camina hacia el logro de una Constitución política que saldrá de unas Cortes elegidas democráticamente, con el voto y el consenso de los españoles.¹¹

⁹ *ABC*, 13 de abril de 1977.

¹⁰ OLMOS, óp. cit., p 548.

¹¹ *ABC*, 15 de mayo de 1977.

La significación política de *ABC* es, de este modo, democrática y se basa en la defensa de la *Monarquía*, que entiende como la única institución capaz de aglutinar las diferentes tendencias ideológicas de los españoles, defendiendo una cultura política que comparte con buena parte de la nueva derecha política del momento. En un editorial, tras las elecciones del 15 junio de 1977 —en donde se especifica que la participación en la jornada electoral fue abrumadora—, puede verse un deseo de recuperar la tradición liberal de la Monarquía española de fines del siglo XIX y principios del XX:

Sólo dos significadas personas, los Reyes de España, se abstuvieron. Pero no hubo sorpresa en ello. Los españoles saben que la Monarquía es de todos y que está por encima de partidismos, albergando la pluralidad toda de las opciones que pretenden una España democrática.¹²

Se establece, de este modo, una cultura política basada en la asunción de que los términos *democracia* y *Monarquía* van de la mano. Este hecho se introdujo en la conciencia de los españoles, produciendo una revalorización de la institución monárquica, sobre todo, de la figura de Juan Carlos I. Se describía a la *Monarquía* como una tradición intrínseca de la *nación española*, capaz de adaptarse a los tiempos, pero siendo siempre el punto de unión de los diferentes elementos políticos, sociales y culturales del país.

Así pues, en el *ABC* se relacionaba el concepto de *nación* con el de *Monarquía*, al establecer una equiparación prácticamente indivisible entre los dos. Por ejemplo, en las reuniones de 1977 para acercar España a la Comunidad Europea, el periódico se expresaba así:

Y mientras los partidos renacidos como el ave Fénix de sus propias cenizas intentan y prosiguen en su afán de europeizar a la nación, silenciosa durante tantos años, la continuidad monárquica, restablecida por voluntad expresa del país, tiende sus criterios al exterior para que [...] puedan alcanzarse los fines políticos que le permitan la incorporación de España al concierto internacional a través de la Monarquía católica y legítima, base de la nación española.¹³

¹² “Un pueblo vota en paz”. *ABC*, 16 de junio de 1977.

¹³ “La Historia entre el ayer y el mañana”. *ABC*, 27 de agosto de 1977.

En otros muchas editoriales y artículos se abunda en esta idea de la concepción inseparable del término *nación española* con *Monarquía*. Por citar uno más, se puede aludir a las alabanzas que se publicaron con motivo de la cesión de los derechos dinásticos de don Juan Borbón en su hijo Juan Carlos en mayo de 1977.

Un político se pliega a las circunstancias tratando de obtener resultados parciales. Pero un Rey no. Para él la misión de reinar le viene impuesta como un imperativo de la Historia, como una herencia insoslayable, y sobre ella no se negocia. Muchos no comprendieron la postura de Don Juan cuando, a partir de 1945, advirtió a quienes por un momento pensaron en la conveniencia de provocar un cambio de régimen en España, que la Monarquía era la única forma, intrínsecamente conectada con la nación española, y, por tanto, la única también que podía permitir la superación de los odios creados en la guerra civil.¹⁴

Ahora bien, en donde más se puede comprobar el uso del término *nación* para implementar un determinado significado político y social en el *ABC*, será en los problemas que afrontó el gobierno de Suárez y las Cortes para adecuar las tendencias centrífugas de determinados territorios, sobre todo Cataluña y el País Vasco, en la conformación de un Estado democrático que permitiera la representación política de tales deseos de autonomía en la configuración de la Constitución. El periódico *ABC* se mostró de acuerdo con otorgar competencias a estas regiones, pero siempre dejando clara la instancia política y social a la que correspondía el término *nación*.

Sentado que la Constitución sólo puede reconocer a una nación, España; a un Estado, el español; a una soberanía, la de ese Estado al servicio de la nación española, nada se opone a que un sistema de autonomías perfeccione el sistema de integración territorial, a todos los niveles.¹⁵

El problema era integrar el nacionalismo regional en el sistema político español. Este dilema se pudo seguir en los debates constitucionales sobre el principio autonómico durante el año 1978. El *ABC* expresó con vehemencia una concepción de la *nación española* como unidad política integrada por diversos países, afirmando que:

¹⁴ “Una lección de Historia”. *ABC*, 20 de mayo de 1977.

¹⁵ “Gobierno nacional y autonomías”. *ABC*, 10 de enero de 1978.

El País Vasco —éste en más difíciles cotas por la amenaza permanente terrorista en apoyo de los deseos independentistas— y Cataluña —más tranquila, moderada y pragmática— son dos países de la nación española tocados, en grandes sectores de su población, del mal del nacionalismo particularista, que conduce a los pueblos a un anhelo que les hace desear vivir apartados, en contra de las tendencias de otros a sentirse satisfechos integrados en grandes naciones.¹⁶

El término *nación*, por tanto, se mostraba como un conjunto complejo en donde se incluyeron diferentes “países”, como se calificaba al País Vasco y Cataluña, otorgando a España un estatuto diferente con el significado de *nación*, cosa que no concede a los otros países que formarían parte de la *nación española*. Y es en el término *nación* en donde se percibe el interés por establecer una línea divisoria. De esta forma, en *ABC* se consideró que el País Vasco y Cataluña podrían alcanzar el estatus de territorios autónomos, pero sin otorgarles el sentido que se atribuía a la palabra *nación*, que el periódico entiende que solo le correspondería a España como conjunto de todas sus regiones. De ahí se explica la posición contraria que mantuvo el *ABC* con respecto a la designación de estos territorios como “nacionalidades” en el texto constitucional, y su posible equiparación con la palabra *naciones*, adquiriendo el mismo significado que el diario otorgaba a la *nación española*.

El término “nacionalidades” se introdujo, finalmente, en el artículo 2º de la Constitución española de 1978. Fue un concepto polémico para aquellos grupos políticos que veían amenazada la integridad territorial del país al incluir dicha palabra en el ordenamiento jurídico y que, por lo tanto, era capaz de poner en peligro su concepción de *nación española*. El periódico *ABC* compartió esta preocupación en muchos de sus editoriales. Sería arduo recoger aquí todos los textos en donde se expresó la cultura política defendida por el diario con respecto al término “nacionalidades” y su relación con el concepto de *nación española*. Por ese motivo, se reproduce solo uno de ellos, a modo de ejemplo, referido a la aprobación, por parte del Senado, del artículo 2º de la Constitución.

Unidad, indisoluble unidad nacional, irrenunciable unidad patria, que jamás entendimos, ni defendimos, ni demandamos desde estas columnas

¹⁶ “Autonomía y seguridad”. *ABC*, 7 de septiembre de 1978.

como equivalencia de la negación de la realidad plural —en etnias, en culturas, en lenguas, en costumbres, etcétera— de España. Que nunca fue, para el mantenido pensamiento de ABC, un instrumento para aplastar legítimas, históricas, diversidades, sino un imperativo político para conservar vivos y eficaces todos esos vínculos jurídico-políticos y socio-económicos que hicieron, con lento pero indudable progreso histórico, una nación de España con forma única y superior de Estado. Atacar la unidad de España —¡no digamos destruirla!— sería la operación política e históricamente más regresiva que quepa imaginar, además de ser un daño irremediable para todo lo que encierran de válido, en muchísimos aspectos, las autonomías sin proyección secesionista.¹⁷

Si bien, una vez aprobada la Constitución en el referéndum del 6 de diciembre de 1978, Luis María Ansón publicó en *ABC* un artículo titulado: “El desafío de la esperanza”, en donde indicaba que esta nueva situación jurídica y política en España beneficiaba, en realidad, a la concepción de la *nación española*.

La Constitución está ahí. Buena para unos, mediocre para otros, es ya una realidad política, una aspiración de concordia, un desafío de esperanza. No aceptar esta realidad, no contribuir a la concordia, no caminar hacia la esperanza, sería poco inteligente, poco patriótico, sería excluirse de hacer bien a la nación española desde el libre ejercicio de las ideas de cada uno.¹⁸

Para algunos autores la aceptación de la autonomía de las “nacionalidades” no sirvió para “integrar a los nacionalistas, ni tampoco para garantizar su compromiso con la unidad nacional española”¹⁹. Tras la aprobación de los estatutos de Cataluña y del País Vasco se generalizó el proceso autonómico conformándose la actual organización territorial de España. La división en diecisiete comunidades autónomas tiene sus detractores y sus defensores, si bien no deja de ser una solución de consenso en un contexto político y social que reclamaba una reconciliación para poder continuar el proceso democratizador.

¹⁷ “Indisoluble, irrenunciable unidad de España”. *ABC*, 27 de septiembre de 1978.

¹⁸ *ABC*, 7 de diciembre de 1978.

¹⁹ DE BLAS, A. y GONZÁLEZ, P. C.: “Nación”. En FERNÁNDEZ, J. y FUENTES, J. F. (dirs.) *Diccionario político y social del siglo XX español*. Madrid. Alianza Editorial, 2008, p. 852.

Por su parte, el uso socio-político del término *reconciliación* presenta una serie de dificultades a la hora de determinar su significación. La profesora Paloma Aguilar recuerda que en ninguno de los diccionarios habituales la voz *reconciliación* aparece con su uso político, quedando su significado circunscrito a dos ámbitos: el de la amistad y el de la religión. Y añade que la incorporación a la política de esta palabra va unida a la expresión *reconciliación nacional*, otorgando, así, un significado de “colectivo” a lo que antes únicamente tenía sentido en el ámbito individual. De igual forma, estima que se “aspira a representar a una nación que, dejando de lado las viejas rencillas, decide soslayar sus diferencias para fundirse en un gran abrazo, en una clara apuesta de futuro”²⁰.

Por una parte, en el contexto histórico de la transición española el término *reconciliación* tiene mucho que ver con las políticas de olvido que se llevaron a cabo por medio de las amnistías aprobadas durante esos años. Estas actuaciones fueron una forma de evitar confrontaciones insalvables que hicieran imposible la convivencia democrática.

Asimismo, el término *reconciliación* en la transición democrática de España tiene que ver con la legalización de los partidos políticos, permitiendo apuestas ideológicas que habían sido apartadas del sistema político durante la dictadura de Franco. Una forma de reconciliar a todos los españoles fue permitir la entrada en política de nuevos y antiguos grupos que antes operaban en la clandestinidad o el exilio, siendo el ejemplo del PCE el más característico en este sentido. Ya se ha visto que el diario *ABC*, en un principio, fue contrario a la decisión de Suárez de legalizar a los comunistas. Sin embargo, puede comprobarse un cambio de posición al establecer una política positiva para la tan ansiada *reconciliación nacional*. De esta forma, en el diario se aclara, en una *tercera* del historiador Carlos Seco Serrano días después de la legalización, que:

En el contexto de la reforma política y del proceso democratizador en que estamos embarcados estimo que la legalización del PCE es un paso positivo; aunque, desde luego, no tenga yo por democrático al Partido Comunista. [...] Diré más: creo que el reconocimiento oficial del PC

²⁰ AGUILAR, P.: “Reconciliación” En FERNÁNDEZ y FUENTES, *Ibíd.*, pp. 1024-1025.

era condición necesaria para que se tuviese por sincero el empeño del Gobierno en llegar a una reconciliación nacional.²¹

Si bien esta precisión no impide afirmar que esa *reconciliación nacional* no debe pasar por la opción republicana, que defendían los comunistas.

Ahora, según sus portavoces oficiales, el PC pretende completar la operación reconciliadora y democrática, reclamando la “plena devolución de la soberanía” al pueblo español. [...] ... hemos de entender que se trata de “imponer” la República [...].²²

Aclarando, a este respecto, que la mejor institución política para llevar a cabo la *reconciliación nacional* es la Monarquía. De este modo, el *ABC* asoció la búsqueda de concordia entre los españoles con la figura del rey.

Alguna vez he dicho que, por desgracia, la escasa formación política del español medio le hace confundir “democracia” con “República”; cuando es un hecho que el arbitraje asumido por una Monarquía moderna supone una garantía democrática muy superior a la que pueda ofrecer cualquier presidente extraído de un núcleo político parcial. [...] Sólo entonces, cuando un auténtico espíritu de reconciliación triunfe sobre un larvado revanchismo, podremos empezar a edificar el futuro, en lugar de intentar reconstruir nuestro peor pasado.²³

Es, asimismo, una forma de revestir a la *Monarquía* del talante liberal que en esos años empieza a formar parte de la ideología de la derecha política española. Este proyecto ideológico implicó “una revalorización y reinvención de la tradición conservadora liberal”²⁴. Manuel Fraga, por ejemplo, apostó por una recuperación del legado intelectual de Cánovas del Castillo y, por lo tanto, de la Restauración como un sistema político que trató de integrar a las diversas élites políticas y superar los conflictos carlistas del pasado. Algunos autores entienden que “la Restauración y la democracia actual son los únicos regímenes contemporáneos que decidieron no pedir

²¹ “La Monarquía, la República y la reconciliación nacional”. *ABC*, 14 de abril de 1977.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ GONZÁLEZ, óp. cit., p. 424.

cuentas por responsabilidades políticas contraídas en el pasado, lo que, más allá de extemporáneos paralelismos, prueba su común talante conciliador”²⁵.

Otro punto en donde se saca a relucir el uso del término *reconciliación nacional* tiene que ver con el recuerdo de la Guerra Civil. El uso del pasado que proclamaba el régimen de Franco a este respecto era recordar la victoria del bando nacional. En el nuevo contexto democrático, el objetivo era olvidar las viejas rencillas fraticidas derivadas de esa política de la memoria victoriosa e implementar, de ese modo, otro tipo de política orientada hacia el olvido, en donde se pudiera establecer una concordia social que permitiera llevar a cabo el proceso democratizador.

Por otro lado, una referencia ineludible a la hora de hablar de *reconciliación nacional*, en el contexto histórico de los años que se están estudiando, es la aprobación de la Constitución de 1978. Se trata de la primera Constitución de la historia de España elaborada mediante el consenso de las principales fuerzas políticas y, más tarde, sometida a referéndum. En palabras de Aguilar: “cuando se aprobó, fueron muchos los que dijeron que la Guerra Civil había, por fin, terminado y que ésta era la Constitución de la reconciliación”²⁶. El *ABC* recogió esta idea, elogiando la moderación de la norma, alejada de radicalismos que incitaran de nuevo los odios de aquellos que se pudieran ver apartados y, como siempre, ensalzando la figura del monarca. Como ejemplo sirva este otro artículo de Carlos Seco Serrano, en donde se procura desmontar los argumentos para el voto negativo a la Constitución:

El *no* tenía idéntico valor para los de extrema izquierda y para los de extrema derecha: significaba, pura y simplemente, el rechazo de una fórmula de convivencia; suponía ni más ni menos que la negativa a la reconciliación. Implicaba, por eso mismo, una abierta ofensiva contra el Rey: porque desde cada parcialidad excluyente brota siempre el repudio de la generosidad que no excluye.²⁷

Como ya se ha visto, el término *amnistía* tiene mucha relación con el concepto de *reconciliación nacional*, dentro de la política de olvido llevada

²⁵ AGUILAR, P.: *Diccionario político...*, óp. cit., p. 1026.

²⁶ *Ibid.*, p. 1030.

²⁷ “El Rey y la reconciliación nacional”. *ABC*, 16 de diciembre de 1978.

a cabo por el gobierno de Suárez durante el periodo estudiado. El objetivo era evitar conflictos ideológicos enconados y la búsqueda de víctimas y culpables. Se fomentaba, así, una convivencia pacífica que hiciera posible la instauración sosegada del sistema democrático en España. De esta forma, el concepto *amnistía* también tuvo una relación con el recuerdo de la Guerra Civil, con la superación de los males vividos durante la contienda y la posguerra, consiguiendo, por ende, la tan ansiada *reconciliación*. Aguilar lo expone claramente:

La reconciliación de España se basa, como ya se ha anticipado, en el reconocimiento de la brutalidad compartida por las barbaridades cometidas durante la guerra [civil] y en el firme deseo de evitar su repetición. [...] Con el fin de conseguir la reconciliación, las élites políticas del periodo estimaron conveniente sellar dos pactos: uno implícito, por el que se acordaba la no instrumentalización política del pasado, y otro explícito, plasmado en la Ley de Amnistía de 1977, mediante el cual se impedía la persecución de las violaciones de derechos humanos cometidas bajo la dictadura²⁸.

El diario *ABC* interpretó el concepto de *amnistía* como una política social positiva para la *reconciliación nacional*, al menos cuando esa *amnistía* se concretó en el primer indulto de Juan Carlos I con motivo de su entronización. Si bien, al mismo tiempo, se criticaron las siguientes *amnistías* auspiciadas por el gobierno de Suárez, interpretando que su decisión era ampliar la base electoral de Unión de Centro Democrático (UCD). En su columna de opinión Torcuato Luca de Tena arremetió contra el decreto que aumentaba el ámbito de aplicación de la amnistía, al mismo tiempo que defendió el indulto del 25 de noviembre de 1975.

Una vez más el Gobierno ha cedido ante la presión, el alboroto y la amenaza. Tras la justísima y nobilísima amnistía concedida por el Rey con motivo de su Coronación, ¿quién hubiera podido imaginar que a los pocos meses, y por una causa de orden menor como es un cambio en la jefatura de Gobierno, fuera a concederse una segunda amnistía de características más amplias que la anterior?²⁹

²⁸ AGUILAR, P.: *Diccionario político...*, óp. cit., p. 1030.

²⁹ “Delincuencia, condescendencia e impunidad”. *ABC*, 25 de mayo de 1977.

La defensa de la *Monarquía* por parte del periódico apelaba a la justa decisión de realizar una política de *amnistía* en el momento de su entronización, consiguiendo así un apoyo popular amplio, que fomentaba la *reconciliación nacional*, y apostando por ser “el rey de todos los españoles”. Ahora bien, las siguientes amnistías aprobadas fueron vistas como una serie de errores por parte del Gobierno, que se presentaba como un deseo de recibir el mismo apoyo que tuvo la Corona al haber utilizado una política similar. La ampliación de los delitos que entraban dentro de las amnistías del Gobierno fue una de los argumentos principales para denostar al ejecutivo Suárez.

La primera [amnistía] tuvo como justificación la Coronación del Rey, la segunda no tuvo justificación ninguna: fue fruto de la presión ejercida sobre el Gobierno por aquellos partidos y grupos políticos que necesitaban ganarse una clientela frente a la próxima confrontación electoral. [...] Nunca ha sido rentable políticamente ceder ante el terror, la amenaza o la coacción, porque el delincuente no verá jamás en ello un intento de reconciliación nacional, o el ejercicio de la cristiana virtud de la misericordia, sino que lo interpretará como símbolo de una intrínseca debilidad por parte del Gobierno y un aliciente para reemprender sus fechorías y actos de bandidaje bajo el señuelo de la impunidad.³⁰

En cualquier caso, visto que la política de olvido, ejercida a través de las amnistías, parecía instaurar un ambiente más distendido a la hora de establecer la democracia el *ABC* fue sosegando sus críticas. Cuando se promulgó la Ley de Amnistía del 15 de octubre de 1977, el editorial del periódico ofreció una definición de *amnistía* viéndola como una forma eficaz para conseguir mantener el consenso y el orden público, necesario para continuar el proceso democratizador de España.

No hay lugar para el paternalismo en la amnistía como no lo hay para una mal entendida tolerancia. Amnistía es una palabra que viene a significar, en la práctica, fuera de su exacta interpretación legal, borrón y cuenta nueva. Sólo así —acaso— puede lograrse una nueva sociedad española sin rencores ni recelos, identificada en un ideal de unidad nacional con respecto de las individualidades; una sociedad con paz, orden y justicia como premisas fundamentales. Y ésa es hoy, día indudablemente histórico para el tiempo nuevo que vivimos, nuestra esperanza y nuestra

³⁰ Ibid.

confianza. Hemos llegado al final de una etapa. Mañana —que ya es hoy— comenzamos otra que debe estar presidida por la concordia y el repudio más absoluto de la violencia.³¹

A la hora de definir el *cambio* político hacia la democracia se establecieron diversas variantes para concretar ese concepto, pensadas para explicar un proceso que no tenía parangón en la historia de España. Las diferentes culturas políticas del momento buscaron apropiarse del término hegemónico para describir el proceso de transición política. De esta manera, se instauró una interesante discusión entre las voces *ruptura* y *reforma*. La palabra *ruptura* no era del agrado de los grupos políticos de la derecha, interpretando que se quería instaurar el nuevo sistema como una imposición tras la dictadura. El concepto por el que abogaban estos grupos era el de *reforma*, pero los partidos de izquierdas no lo aceptaron por entender que le faltaban las implicaciones de un cambio sustancial. En esa dialéctica entre reforma y ruptura los primeros querían mantener una idea de continuidad y los segundos distanciarse del pasado inmediato. La solución, como tantas otras conseguidas durante la transición, fue el término medio: una suerte de equilibrio en la terminología que indicara *cambio* pero sin negar una cierta continuación.

Algunas denominaciones que adquirieron relevancia fueron, por ejemplo, el de *ruptura pactada*, como la denominó, parece que antes que nadie, el político Raúl Morodo³². Este término expresaba perfectamente el espíritu de consenso que se vivió en la etapa constituyente. Los profesores Antonio Robles y Manuel Menéndez estiman que la superación de la radicalidad ideológica se consiguió por medio de una tendencia centripeta de las posiciones políticas, realizada tanto por los partidos de derechas como de izquierdas, para acortar la distancia de objetivos que los separaba³³.

La *reforma* se relacionaba con la política auspiciada por Manuel Fraga Iribarne durante el primer gobierno de la Monarquía, dirigido por Carlos Arias Navarro, que encontró una gran oposición por parte de los grupos políticos emergentes. El proceso reformista no llegó a concretarse

³¹ “Por abrumadora mayoría, punto y aparte”. *ABC*, 15 de octubre de 1977.

³² FERNÁNDEZ, J.: “Democracia”. En FERNÁNDEZ y FUENTES, óp. cit., p. 355.

³³ ROBLES, A. y MENÉNDEZ, M.: “Entre la dictadura y la democracia. La transición del pensamiento político español”. En ROBLES, A. y MENÉNDEZ, M. (eds.) *Pensamiento político en la España contemporánea*. Madrid. Editorial Trotta, 2013, p. 653.

y derivó en un deseo de mayor cambio por parte de la izquierda española. En concreto, el término *ruptura democrática* fue utilizado por el dirigente comunista Ramón Tamames, oponiéndose a la reforma y generando un ideario doctrinal que siguieron el resto de partidos de izquierda³⁴. Por su parte, tras el Congreso de Suresnes de 1974, los socialistas presentaron “un programa máximo caracterizado por su radicalidad, pero acompañado de un programa mínimo definido por el pragmatismo”³⁵, definido por una ruptura democrática que estableciese un nuevo sistema emanado de la voluntad del pueblo. La llegada de Suárez al poder brindó la oportunidad de buscar una *reforma* que recogiera los deseos de *ruptura* de los partidos políticos en la oposición y eliminara la idea de una falsa apertura que desembocase en un continuismo del régimen de Franco. El *ABC* recogió esta idea al desestimar las posiciones distantes entre uno y otro concepto, por ejemplo, en un artículo de Antonio Fontán.

Ni reforma ni ruptura. El proceso político español, desde la muerte de Franco, ha sido una verdadera mutación. Lo cual en política, igual que en biología, significa, a la vez, continuidad y cambio. No se ha realizado el imposible sueño inmovilista de un franquismo sin Franco, ni se han cumplido las previsiones catastróficas que anunciaban como inevitable una vuelta a empezar desde cero y sin Estado, para hacerlo todo nuevo, revolucionariamente.³⁶

El proceso de desmantelamiento del franquismo fue gradual, permitiendo —sin una ruptura aparente del orden establecido— pasar “de la ley a la ley”, es decir, “de la legalidad franquista a la legalidad democrática”³⁷. Se acercó, de esta manera, el lenguaje del gobierno al lenguaje de la oposición puesto que las diferencias entre *reforma* y *ruptura* se fueron haciendo más débiles a medida que el proceso democratizador se iba abriendo paso. Por su parte, el *ABC* contribuyó a defender el término moderado de *reforma* frente al de *ruptura*, lo que puede comprobarse al dar voz a Manuel Fraga para la publicación de artículos de opinión en el diario.

³⁴ FUENTES, J. F.: “Reforma”. En FERNÁNDEZ y FUENTES, óp. cit., p. 1037.

³⁵ SANTOS, J.: “Socialista” En FERNÁNDEZ y FUENTES, Ibíd., p. 1114.

³⁶ “La hora de los políticos”. *ABC*, 27 de enero de 1977.

³⁷ FUENTES, óp. cit., p. 1037.

Reformar quiere decir, como la palabra indica, dar nueva forma a una cosa. En política, se entiende como dar nuevas formas constitucionales y jurídicas a la realidad social. [...] Se diferencia, como actitud y como método, de las posiciones de la reacción y de la ruptura. [...] El rupturista o revolucionario piensa que lo establecido es malo e insalvable, y que hay que empezar por liquidarlo, para establecer después un modelo diferente. [...] La reforma procede como la vida misma. [...] Desea un plan razonable de cambios, con plazos y garantías, recordando siempre que lo mejor es enemigo de lo bueno, y que los cambios pueden y deben hacerse con prudencia.³⁸

El punto de equilibrio elegido por Suárez entre estas dos posiciones —*reforma* y *ruptura*— fue la Ley para la Reforma Política de otoño de 1976, en cuya tramitación se estableció un debate sobre el significado y la dicotomía entre estos dos términos. El concepto de *reforma* fue finalmente aceptado y reconocido por la oposición gracias al éxito de esta ley para modificar el régimen de Franco. En el *ABC* se recogió esta idea de seguir buscando un término medio. En uno de los artículos de José Luis Álvarez Álvarez, por ejemplo, se defendía una postura de equilibrio frente a los extremos, afirmando que:

Esa fue la postura de quienes defendieron la ruptura. No vale nada, decían. Empecemos de nuevo. O la de quienes defendieron el inmovilismo o la apertura. Vale todo, sigamos con tímidas reformas. Es curioso señalar el fracaso de ambas posturas. Ya nadie habla hoy de ruptura ni de apertura. Son palabras desaparecidas de ese léxico político que a veces se convierte en jerga.³⁹

Sin embargo, el uso de estos dos términos se mantuvo más allá del éxito de la Ley de Reforma Política. De hecho, el siguiente hito en la dinámica de la transición española, las elecciones de junio de 1977, fue un momento propicio para reanudar la discusión sobre estos dos términos. Se trataba del último impulso para la fusión entre los conceptos de *reforma* y *ruptura*, progresivamente superados en la nueva fase histórica definida por el *consenso*. En el caso del *ABC*, su postura se fue alineando hacia el centro

³⁸ “Reforma y negociación”. *ABC*, 12 de febrero de 1977.

³⁹ “Ataques al Centro”. *ABC*, 25 de marzo de 1977.

político, tal y como se puede comprobar al leer a Luis Emilio Calvo-Sotelo cuando escribe sobre las elecciones legislativas de 1977.

Dos importantes coaliciones han saltado a la arena política para ofrecer una alternativa digna: la Unión de Centro Democrático y Alianza Popular. El Centro ha elegido un camino: el de la ruptura y el pacto; Alianza —pionera de la unión entre afines— el del respeto al pasado, la reforma y la clarificación. [...] Lo que ocurre es que el Centro posee un contenido borroso que refleja un excesivo pluralismo, mientras Alianza ha trazado un programa coherente que preocupa a la izquierda y reafirma, como fines inmediatos, vigorizar una autoridad deteriorada y una economía que está al borde del colapso; pero ello no es incompatible con el diálogo, el pacto social circunstanciado o el reconocimiento de las diversidades regionales, ni, en definitiva, con la flexibilidad propia de una opción de centro-derecha.⁴⁰

En los debates sobre la tramitación del texto constitucional en 1978 se fue desdibujando la discusión sobre estos dos términos. Otros asuntos requirieron mayor atención y se fue superando esta dicotomía, relegada a la primera fase de la transición. En un artículo de opinión de Víctor Salmador en el *ABC*, se remite a este debate, una vez más, para negar que una u otra posición fueran las que vertebraron el proceso, estableciendo el punto medio como verdadero impulso democratizador. El siguiente fragmento puede servir de síntesis.

La transición se ha identificado con la idea del puente porque no ha estado inspirada en la filosofía del corte revolucionario, como deseaban quienes querían recoger el Poder casi físicamente de la calle, sino de la continuidad legal y de la reforma sin ruptura. Pero la continuidad legal ha sido pura metáfora. No ha existido más que una serie de relevos convencionales y escalonados que evitaban los vacíos de Poder. [...] Lo que legalmente hay es un borrón y cuenta nueva que arranca del texto constitucional. [...] La continuidad radica en que mientras se han ido preparando las bases del sistema constitucional y democrático, ha estado y está funcionando legalmente el antiguo; y cuando entra en vigor lo nuevo, lo anterior queda arrumbado, se desprende como una piel seca. Digamos de una vez que lo que hay es una sustitución; no una prolongación o continuación o trasvase.⁴¹

⁴⁰ “Alianza Popular, el Centro y la España que no debe volver”. *ABC*, 25 de junio de 1977.

⁴¹ “El cese del presidente”. *ABC*, 29 de septiembre de 1978.

III. CONCLUSIONES

A lo largo de este estudio ha quedado patente que la prensa, en el contexto histórico de la transición española, tuvo un papel importante a la hora de otorgar valor semántico a los conceptos políticos utilizados para desarrollar el sistema democrático. La lucha por los significantes fomentando determinadas culturas políticas fue muy relevante en España y más si se tiene en cuenta que, a falta de otro interlocutor entre las élites políticas y la sociedad, los periódicos fueron uno de los transmisores más importantes a la hora de generar un nuevo lenguaje político acorde con la democracia.

El diario *ABC* no fue ajeno a este rol de la prensa y, desde su singular posición editorial e ideológica —en estrecha defensa del sistema monárquico y de una transición democrática moderada— publicó una serie de artículos de opinión y editoriales desde donde se puede rastrear esa dinámica de transformación de significados e idearios políticos y sociales. En los años 1977 y 1978 se produjeron algunos de los hitos históricos más relevantes de la transición democrática en España. Los periódicos aprovecharon para, aparte de informar sobre los acontecimientos inmediatos, iniciar un proceso de transición correlativo en el lenguaje. El objetivo era explicar las nuevas formas políticas y sociales que se estaban fraguando en el proceso democratizador y, al mismo tiempo, ayudar a que la transición fuera un éxito. La dictadura de Franco fue transformada radicalmente para instaurar un sistema moderno que procuraba unir a todos los españoles, incluidos aquellos que se habían visto apartados de la política española y de las decisiones de poder durante años.

Las voces analizadas fueron muy utilizadas en el diario *ABC*, generando determinadas controversias a la hora de fomentar un lenguaje que instauró nuevas culturas políticas en la sociedad española. Uno de los términos que más se utilizó fue *Monarquía*. Se trata de un concepto transversal a otras voces analizadas en este estudio. En el diario *ABC* se relacionaba el significado de *Monarquía* con la voz *nación*, que se concreta en *nación española*. Al mismo tiempo, parece entender que la *reconciliación nacional*, tan deseada y buscada durante este periodo de la historia de España, se tiene que orientar desde una definición de la *Monarquía* como verdadero árbitro entre las posiciones ideológicas de los diferentes partidos políticos. En los editoriales se afirma que una opción republicana no conseguiría

mediar con tanto éxito y mantiene la necesidad de la unidad de la nación: la *nación española* entendida como conjunto de países en donde concurren las múltiples culturas políticas de las regiones de España.

Al mismo tiempo, el concepto de *reconciliación*, ligado a la más completa terminología de *reconciliación nacional*, tiene vínculos con la voz *amnistía*, puesto que fue una política practicada por el gobierno de Suárez para conseguir esa integración de todos los españoles. De ahí que su utilización política guarde, también, relación con el concepto de *reconciliación nacional*, y que el periódico acabe por presentar en sus páginas este significado. En un primer momento alabó el indulto concedido por la Monarquía y criticó la amnistía realizada por el gobierno. Finalmente, el diario entendió la ampliación de la amnistía como una forma de integrar a todos los españoles al proceso democratizador.

En cuanto a la dicotomía entre *ruptura* y *reforma*, se trata de dos términos complejos por su propia variación terminológica. Enmarca una parte de la lucha por definir un concepto tan importante como el significado del cambio que se estaba produciendo en España. El *ABC* se sumó al debate abierto entre la propuesta de los grupos de derechas que preferían el vocablo *reforma*, frente al de *ruptura* que se relacionaba con los partidos de izquierdas. En un principio el diario aboga por la denominación de *reforma*, desestimando por completo la palabra *ruptura*. Poco a poco se va suavizando el discurso al ir enraizando términos como *ruptura pactada* o *ruptura democrática*. Ahora bien, la contienda por las palabras volvió a tener sus altibajos hasta que se percibió que el debate estaba agotado. En realidad lo que importaba era que el cambio a un régimen democrático había sido posible al margen de la interacción entre los conceptos de *reforma* y *ruptura*, asimilados a un punto medio de relativo consenso.

De esta forma, se puede concluir que el proceso que otorgó nuevos significados a determinados conceptos políticos y sociales en España partió de aquellos significados que habían imperado durante el régimen de Franco. Si bien ya no se adecuaban a los nuevos tiempos de cambio que se estaban viviendo. La transformación empezó antes de la muerte de Franco, pero el proceso se agudizó durante los primeros años de la transición democrática, siendo 1977 y 1978 fundamentales a este respecto.

En esta coyuntura el diario *ABC* tuvo una labor muy relevante al actualizar su línea editorial. Se puede notar una evolución en los mensajes y apropiaciones de significados para apoyar el proceso democratizador, sobre todo, con la llegada de la Constitución de 1978. Se trataba de una redefinición de sus ideas. El consenso constitucional que fomentaron muchos de los medios de comunicación de la época fue asumido también por *ABC*. Apoyó la instauración sosegada de una democracia en España, intentado aunar el mayor grado de consenso posible pero siempre desde la óptica monárquica consustancial a su línea editorial.

Por último, en cuanto a las posibles líneas de futuro tendentes a continuar o ampliar este artículo se apuntan algunas ideas que podrían ayudar a investigaciones posteriores. En primer lugar, para un correcto y profundo análisis de los diferentes términos utilizados en el diario *ABC*, habría que centrarse en cada uno de ellos por separado, dedicándoles un estudio monográfico y ampliando el periodo cronológico de investigación. En segundo lugar, es conveniente un análisis comparativo con otros periódicos relevantes de la época para comprender mejor el papel general de la prensa española en la creación de nuevos significados.

Asimismo, no se puede olvidar que la selección de términos aquí presentada es sólo un pequeño compendio de todos aquellos que se pueden analizar. Ampliar el rango de conceptos políticos y sociales es una buena forma de completar lo expuesto en este trabajo. Por ofrecer algunas sugerencias se puede destacar el término *democracia*, al que se le han añadido múltiples adjetivos que suman o niegan significados y que resultaría interesante analizar en los diferentes periódicos de la época. Las palabras *cambio* y *consenso* presentan grandes posibilidades a la hora de analizar cómo entendieron las diferentes culturas políticas ese periodo de grandes transformaciones en la historia de España. El propio concepto de *Estado*, o los *derechos* y las *libertades*, tan importantes para entender la nueva forma de organización política. De igual forma, puede ser interesante ver la evolución de *Parlamento* o *parlamentarismo*, así como de la disputa entre *nacionalismo*, *regionalismo* y *soberanía*.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
III
Semblanzas

PEPE BEVIÁ O EL PARLAMENTARIO HUMANISTA*

Mateo MACIÁ

Archivero-Bibliotecario de las Cortes Generales

* Basado en las palabras pronunciadas en el acto de homenaje a José Beviá organizado por el Archivo de la Democracia de la Universidad de Alicante que tuvo lugar el 23 de noviembre de 2017.

Conocí a Pepe Beviá –entonces para mí el Excelentísimo Señor Don José Vicente Beviá Pastor, Vicepresidente Primero del Congreso de los Diputados– en la Quinta Legislatura, entre los años 1993 y 1996. Él era entonces Vicepresidente Primero con Félix Pons como Presidente. El despacho del Vicepresidente Primero, como los de todos los miembros de la Mesa del Congreso, se encuentra en la primera planta del Palacio. Yo era entonces el Responsable de Difusión del Departamento de Documentación y el mío estaba entonces en la Segunda, casi justo encima del suyo. Yo bajaba muchas veces por la escalera que une ambas plantas y me lo encontraba en el gran corredor de cuyas paredes cuelgan los retratos de los antiguos presidentes del Congreso.

Pepe casi siempre tenía alguna dolencia o al menos andaba con algo de cojera. Recuerdo que una vez, yendo con bastón, por alguna avería en el pie me dijo: “el metje diu que no fa call”. A raíz de aquellos encuentros Pepe me pidió documentación y colaboración para preparar algunas de sus intervenciones. Pertenecía o había pertenecido a varios grupos de amistad –entre otros, e inevitablemente por su formación, al de Grecia– pero también a los de Rumania, Italia, Portugal y algún otro que no recuerdo ahora. Tenía también algunas intervenciones con motivo de aniversarios literarios como los de Emilio Castelar o Ausiàs March. Pepe hablaba siempre de su formación de helenista y de que había empezado en Alicante moviéndose en una vespa y dando clases de latín y griego “como el que vende naranjas”. Tenía ya una larga trayectoria como senador y diputado antes de que lo conociera yo. Siempre fue elegido por la circunscripción de Alicante. Había nacido en 1933 en San Vicente del Raspeig, un pueblo próximo a la capital de la provincia y en el que ahora se encuentra la sede principal de la Universidad de Alicante.

Había sido senador en la Legislatura Constituyente, entre los años 1977 y 1979. En esa primera ocasión no se presentó en las listas del Partido Socialista Obrero Español, sino con la candidatura llamada de “Unidad Socialista”. Fue el tercer senador más votado por la provincia con algo más de 200.000 votos y en la ficha del Senado figura como militante del Partido Socialista Popular. En el Senado formó parte del Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas independientes y fue miembro de la Comisión de Educación y Cultura. En esta primera ocasión como senador tuvo escasas intervenciones y no participó en el debate constitucional. Formuló, en

cambio, numerosas preguntas escritas y orales referidas a la situación del profesorado, a la creación de la nueva Universidad de Alicante, a la cadena de medios de comunicación social del Estado y a la enseñanza del valenciano. Prácticamente “estrenó” el régimen parlamentario que todavía se encontraba poco desarrollado en nuestro país.

En la primera Legislatura –entre 1979 y 1982– resultó elegido senador de nuevo. En este caso ya en la candidatura del Partido Socialista Obrero Español. Obtuvo 209.388 votos, alguno más que en la primera ocasión, lo que le valió ser el senador más votado. Hay que tener en cuenta que por su apellido, su nombre figuraba en primer lugar en la candidatura del PSOE.

Ya como miembro del Grupo Parlamentario Socialista, formó parte de la Diputación permanente del Senado y de cuatro comisiones: la del Defensor del Pueblo, de la que fue vicepresidente segundo, la de Constitución, la de Educación y Cultura, y también de la Comisión especial para el estudio de los problemas que afectan a la enseñanza universitaria española. En esta Legislatura, formula no sólo preguntas escritas y orales en Comisión sino también preguntas orales en el Pleno. Muchas de ellas referidas a asuntos educativos y en concreto sobre el decreto de bilingüismo en el País Valenciano. Por primera vez plantea también algunas preguntas en materia presupuestaria y otras referidas al nuevo ente público Radiotelevisión Española. A lo largo de la legislatura tiene también varias preguntas en Comisión al presidente de la Conferencia de Rectores de Universidad. Esta será la legislatura en la que se ocupe con mayor frecuencia de las cuestiones universitarias.

A partir de 1982 Pepe Beviá será ya y hasta el final de su vida parlamentaria, diputado. Y lo será durante las legislaturas segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta, entre los años 1982 y el año 2000. Esto significa que en total Beviá fue parlamentario, esto es, miembro de las Cortes Generales en una u otra cámara, durante un total de veintitrés años, conformando así una de las trayectorias más largas de nuestra democracia.

En la segunda legislatura, la candidatura del Partido Socialista Obrero Español por la provincia de Alicante –para el Congreso de los Diputados en España se votan listas cerradas y bloqueadas esto es, no se votan candidatos– obtuvo un total de 352.632 votos, siendo la más votada:

de los diez diputados electos, siete eran del PSOE. Pepe Beviá fue en esa legislatura miembro de la Diputación Permanente y de las comisiones de Educación y Cultura, Reglamento y Control parlamentario sobre RTVE. Formuló numerosas preguntas al director del Ente público RTVE en la Comisión, pero sobre todo tuvo su primera participación importante en la tramitación de un proyecto de ley: el proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación.

En esta ocasión hubo de defender el texto remitido por el Gobierno socialista y del ministerio dirigido por José María Maravall de las enmiendas presentadas por la oposición. En el debate en Comisión facilitó en todo momento que hubiera una discusión generosa en los tiempos sobre este proyecto por su repercusión social. El tener una mayoría absoluta amplia –202 diputados tenía el Grupo Parlamentario Socialista– no le impidió debatir con todos los grupos que formaban la Oposición.

Uno de los temas clave del debate fue el contenido en los primeros artículos del Proyecto, la cuestión de la obligatoriedad y la gratuidad de los distintos niveles de enseñanza. Beviá se mostró partidario de no ampliar excesivamente los tramos educativos gratuitos en su intervención de 1 de diciembre de 1983:

“Yo pienso que la posibilidad de pedir que la educación obligatoria y gratuita se extienda a futuros niveles, a la Educación preescolar, a la Formación Profesional de segundo grado, al Bachillerato, está siempre abierta en el terreno político, pero es absolutamente contraproducente y confundidor que una ley haga referencia a futuras leyes que establecerán lo que les parezca. ¡Pues claro que lo harán!”

Se enzarza luego con Isaías Zarazaga Burillo, diputado aragonés del Partido Regionalista y veterinario de profesión, que enmendaba siempre cuestiones ortográficas y lingüísticas en general. Defiende la coherencia del proyecto de ley con el programa electoral del partido Socialista frente a los diputados Francisco Soler Valero y José Luis Álvarez Álvarez, de Alianza Popular, el convergente López de Lerma y el comunista Fernando Pérez Royo. Termina su intervención diciendo que el Gobierno no quiere hacer “declaraciones vacías de principios”.

En el debate en Pleno, ante las embravecidas palabras del diputado popular Manuel Díaz-Pinés, afirma: “Yo le entiendo muy bien, uno puede ser amante de la pirotecnia por vía de la dialéctica o por el camino de la geografía. Yo, como valenciano, lo soy por la geografía, usted lo es por la dialéctica”.

En la Tercera Legislatura la lista más votada para el Congreso fue de nuevo en la provincia de Alicante la del Partido Socialista Obrero Español y Pepe Beviá fue elegido de nuevo diputado. En esa legislatura (1986-1989) fue miembro de la Diputación Permanente, de la Junta de Portavoces como Portavoz sustituto del Grupo Parlamentario Socialista, y a la vez diputado de la Comisión de Reglamento como ya lo había sido la legislatura anterior.

Sorprende la amplitud de los temas en los que intervino en la Tercera Legislatura. Participó en los debates de los proyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado para los años 1988 y 1989, de la ley de creación de la Universidad Carlos III, del proyecto de ley de bases de procedimiento laboral o del que establece el día de la Fiesta Nacional de España el 12 de octubre. También tomó la palabra en varias proposiciones de ley sobre temas tan diversos como la cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas, la donación y utilización de embriones, el de técnicas de reproducción asistida, el de modificación de la ley reguladora del Tribunal Constitucional o el de protección de la calidad astronómica de los observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias. Intervino también en el debate y votación de la convalidación del Real Decreto-Ley por el que se regula la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas.

Como puede verse, en esta época Beviá es un diputado “todo terreno” que como integrante de la dirección del grupo parlamentario socialista participa en todos aquellos debates que le interesan y también en todos aquellos para los que posiblemente no se encuentra otro interviniente.

Además de su implicación en los debates legislativos, Pepe Beviá participó en numerosas interpelaciones, mociones y proposiciones no de ley, muchas de ellas relacionadas con temas de educación.

En la Cuarta legislatura (1989-1993) la candidatura del PSOE fue de nuevo la más votada en la provincia de Alicante (290.000 votos) y Beviá ocupó el primer puesto. Perteneció a la Diputación Permanente, a la

Comisión de Reglamento y a la Junta de Portavoces como Portavoz sustituto del Grupo Parlamentario Socialista, del que era Secretario General.

Participó en los debates de varios proyectos de ley, pero su trabajo más importante fue el de ponente en la proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados.

La reforma era una modificación completa del Reglamento vigente desde 1982 y contaba con un amplio apoyo. Había sido elaborada por una ponencia constituida en la Comisión de Reglamento de la que formó parte el propio Beviá, encargado luego de defender su toma en consideración por el Pleno en la sesión de 9 de junio de 1992. El diputado socialista inicia su intervención afirmando que la propuesta es apoyada por los grupos parlamentarios Catalán, Centro Democrático y Social, Partido Nacionalista Vasco, Mixto y Socialista, lo que representa casi dos terceras partes de la Cámara. Quedan fuera Izquierda Unida y el Partido Popular, a los que intentará sumar al proyecto. Las enmiendas presentadas serán analizadas con amplitud de criterio por el grupo socialista.

Le replica la diputada popular Loyola de Palacio que se manifiesta contraria a la proposición por no suponer un avance sustancial con respecto al Reglamento vigente. Pepe Beviá utilizaba con frecuencia citas de los clásicos, hecho verdaderamente insólito en el Parlamento español. Por eso Loyola de Palacio inicia la réplica diciendo: “Señor Beviá, no voy a utilizar el recurso de hablar de Esopo, me voy a atener exactamente a la cuestión”. Sin embargo, en ese debate no había habido ninguna cita clásica.

La cuestión era si el Presidente del Gobierno se iba a someter más o menos al control parlamentario. Mientras el ponente de la reforma del Reglamento mantenía que sí habría mayor presencia del presidente –a la sazón Felipe González– la diputada popular decía que no. Al final, era una cuestión de “talante”, y Beviá le contesta con cierta ironía referida a su jefe de filas:

“Es decir, hay necesidad de reforma, pero al final resulta que, en último término, este reglamento vale y que, aún peor, lo importante es solamente que el Presidente del Gobierno cambie de talante. Ha dicho, al final, que el Presidente del Gobierno apenas pisa este salón. Mire usted, señora de Palacio, yo no sabría si buscar un rastreador arapajoe para ver si encuentra aquí las huellas del señor Aznar.”

El debate en Comisión del texto fue también muy relevante. Se habló de sanciones a los diputados que no participaran en los trabajos parlamentarios. Bevià se pregunta: “¿Cuál es el tipo de trabajo que se le puede exigir a un diputado? ¿Es la asistencia? ¿Son las intervenciones? ¿Intervenciones en qué, en Pleno y en comisiones, formulación de preguntas, petición de datos? ¿Cómo se objetiva todo eso...?” Por último, se habló del procedimiento legislativo, elemento clave en cualquier Parlamento. Pero finalmente todo este esfuerzo fue inútil. La propuesta no llegó a aprobarse, en gran medida porque no logró atraer los votos de los grupos que se oponían desde el principio, el Popular y el Comunista y por la disolución anticipada de la Legislatura.

Las legislaturas Quinta y Sexta son aquellas en las que Bevià ocupó los cargos más relevantes en el Congreso de los Diputados. En la Quinta fue Vicepresidente Primero de la Cámara durante la presidencia de Félix Pons y en la VI Vicepresidente Cuarto bajo la de Federico Trillo.

En la Quinta (1993-1996) fue de nuevo cabeza de lista del PSOE en la provincia de Alicante, que cosechó 312.754 votos frente a los 360.312 del PP, que obtuvo cinco escaños frente a los cuatro del PSOE y uno de Esquerra Unida del País Valencià. En esta legislatura no presentó iniciativas ni tuvo intervenciones. Participó semanalmente en las sesiones de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces y, sobre todo, presidió las sesiones del Pleno durante las ausencias de Félix Pons. Lo hizo de forma ponderada y con su característica ironía en las ocasiones conflictivas.

La Sexta (1996-2000) fue su última Legislatura como diputado. La candidatura socialista la encabezó esta vez el alicantino Pedro Solbes Mira y Bevià ocupó el número dos. La lista obtuvo 335.149 votos frente a los 382.321 del Partido Popular. Hubo de nuevo empate a diputados (cinco cada candidatura) y un representante de Izquierda Unida, Manuel Alcaraz Ramos, porque el número de diputados por la circunscripción había aumentado en uno.

Esta Sexta Legislatura fue en la que Josep Bevià se mostró más activo, presentando más iniciativas que nunca, a pesar de que ocupaba la Vicepresidencia Cuarta y tenía en la práctica las mismas obligaciones que en la legislatura anterior respecto a la Mesa y la Junta de Portavoces. Hay que tener en cuenta, obviamente, que su grupo parlamentario ejercía la oposición, mientras que en las legislaturas anteriores era el grupo del Gobierno.

Sus iniciativas son preguntas orales y sobre todo escritas y se ocupan fundamentalmente de cuestiones relativas a la provincia de Alicante, desde el cierre de la factoría de Tabacalera hasta la creación de nuevos juzgados, pasando por la continuidad de la fábrica de aluminio, la construcción de carreteras, el cierre de cuarteles de la Guardia Civil, las actuaciones de reforestación, los trenes de alta velocidad, las obras hidráulicas, el centro penitenciario y sanatorio psiquiátrico de Fontcalent, el nuevo centro penitenciario de Villena, la conexión Júcar-Vinalopó, las desaladoras... en esta última legislatura se produce una auténtica explosión de iniciativas que abarcan todos los ámbitos. Participó también en el debate de varios proyectos de ley, entre ellos el que declaraba cooficiales las denominaciones Alacant, Castellò y València para las provincias de la Comunidad.

Al final de la legislatura, y siendo todavía diputado y vicepresidente, supo que no iría en las listas para las siguientes elecciones. Lo asumió con serenidad y enseguida empezó a ocuparse de los proyectos que tenía para su vuelta a la enseñanza. Y hasta el último momento trabajó como profesor de los cursos de adultos de la Universidad de Alicante.

Todavía tuve ocasión de colaborar con él en varios proyectos vinculados al Archivo de la Democracia, del que fue fundador y principal impulsor. Allí se recogen toda clase de documentos de la II República, las organizaciones antifranquistas y la Transición de la provincia de Alicante y la Comunidad Valenciana. Con motivo del treinta aniversario de la Constitución de 1978, la Universidad organizó una muestra titulada “Constituciones españolas 1812-1978” en la que participó el Congreso de los Diputados con el préstamo de distintas obras. El catálogo incluía un prólogo del entonces Presidente del Congreso de los Diputados, Manuel Marín, fallecido también en 2017.

La figura de Josep Beviá pone de relieve, por una parte, la importancia que tiene para una circunscripción la continuidad de un diputado enraizado en ella, que conoce bien sus problemas y trabaja desde el Congreso para contribuir a solucionarlos. Pero también la importancia de que personas con una buena formación humanística –y por tanto con la capacidad necesaria para construir discursos claros y bien argumentados– participen en el debate político.

Resulta indudable que Pepe Beviá tuvo una fuerte vocación política desde muy joven. Fue concejal en el Ayuntamiento de Alicante (1966-1973)

y Conseller de Cultura (1978-1979) “preautonómico” de la Generalitat Valenciana. Pero esa vocación encontró su sitio en el Parlamento, con tres ejes fundamentales: la provincia de Alicante –y por extensión la Comunidad Valenciana- que es una constante en su labor parlamentaria; la enseñanza, con su significativa participación en el debate de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en la Segunda Legislatura; y el propio Congreso de los Diputados y su funcionamiento, de cuyo conocimiento dio sobradas muestras en la propuesta de Reglamento que defendió en Pleno y en Comisión. Fue un senador y diputado trabajador y discreto, que ocupó toda clase de puestos en el escalafón parlamentario, tanto en su grupo como en la Cámara, y consiguió así hacer realidad su temprana vocación.

Hay una pequeña anécdota que refleja muy bien el afecto al que se hizo acreedor Pepe Beviá entre los funcionarios y trabajadores del Congreso de los Diputados. En el mes de mayo de 2017 el Congreso organizó una exposición conmemorativa de los cuarenta años de las primeras elecciones democráticas que inauguraron los Reyes en el mes de junio. Esperábamos que Pepe Beviá viniera al acto de inauguración, en el que se impusieron unas medallas a los supervivientes de aquellas Cortes del 77. Al final supimos que no iba a venir, aunque no el motivo, que era su ya grave enfermedad, que le llevaría a la muerte el 28 de julio de 2017. Había que poner algunos documentos de aquellas elecciones en una de las vitrinas. Y en el Archivo del Congreso no hubo dudas: el más adecuado era la credencial de Pepe Beviá.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
IV
Derecho Comparado

CONSTITUCIÓN DE FILIPINAS DE 2 DE FEBRERO DE 1987¹

Mariano DARANAS PELÁEZ
Letrado de las Cortes Generales

¹ Traducción a partir de la versión oficial en inglés.

I. INTRODUCCIÓN: método de la exposición

Conforme a nuestro método habitual, configuramos la presente introducción en tres secciones: primera, los precedentes del texto constitucional y de los actos y acontecimientos que llevaron a su promulgación, y segunda, el resumen comentado de su contenido.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y PROCESO DE APROBACIÓN

A) Antecedentes

Antes de resumir a grandes rasgos la evolución jurídico-política de Filipinas, es de justicia una referencia y homenaje a la detenida y profunda exposición del Letrado de las Cortes Generales León Martínez Elipe (fallecido en 2015) en el antiguo Boletín de Legislación Extranjera (BLE), nº 68/71 del año 1987, pocos meses después de promulgarse la Constitución que ahora nos ocupa. Quien desee conocer en sus detalles la historia constitucional de Filipinas tendrá en ese trabajo una referencia valiosa. Nos ceñimos por nuestra parte a recordar sucintamente las que podríamos llamar columnas miliarias del camino recorrido por Filipinas desde sus orígenes hasta el momento presente.

Consumada en otoño de 1898 la derrota de España frente a la flota y las fuerzas de tierra de los Estados Unidos en Cuba y Filipinas (“el desastre del 98”), nuestro país tuvo que ceder a la potencia vencedora por el Tratado de París de 10 de diciembre del mismo año Cuba, Puerto Rico y el archipiélago filipino, que pasó a convertirse en un “territorio” (un protectorado *de facto*) de la potencia vencedora.

Sin embargo, mientras buena parte de los rebeldes que habían combatido a los españoles continuaba la lucha, esta vez contra sus presuntos liberadores (hasta el acuerdo de paz de 1902), una asamblea de notables reunidos en la localidad de MALOLOS, redactó (en español) la Constitución de la “República de Filipinas”, la primera constitución republicana, por cierto, del Extremo Oriente (y de toda Asia), claramente inspirada en el modelo parlamentarista. Pero nunca llegó durante su breve vigencia a aplicarse en la totalidad del territorio, por la oposición rotunda de la potencia ocupante (por lo demás ningún Estado reconoció a Filipinas como Estado soberano).

Bien es cierto que los Estados Unidos, sin perjuicio de iniciar una política sistemática de americanización del archipiélago mediante la supresión no por incruenta menos implacable del legado lingüístico y cultural español, introdujeron, para proyectar una apariencia de ocupación limitada y liberal, un *status* de autonomía administrativa. Se promulgó en efecto en 1902 la Ley de Autonomía de Filipinas (*Philippine Organic Act* 1902) por la que se establecía un Parlamento bicameral compuesto de una cámara baja electiva (Asamblea Filipina) y un senado (Comisión Filipina) de nombramiento gubernativo. Se encomendaba el Poder Ejecutivo a un Gobernador General de Filipinas, preceptivamente ciudadano estadounidense, nombrado por la Administración norteamericana.

Ahora bien, tuvieron que transcurrir catorce años para que se pusiera el primer jalón de una autonomía efectiva, con la Ley de Autonomía de 1916 que, generalmente conocida como Ley Jones en honor a su promotor el congresista William Jones², declaraba la apertura de una evolución pacífica hacia la independencia completa. Se disponía que también la Cámara alta (“Senado”) fuera electiva, se sustituía el nombre de la cámara baja por el de Cámara de Representantes (*House of Representatives*), como la de los Estados Unidos, y sobre todo se declaraba, bien que con reservas y limitaciones, el compromiso del Gobierno Federal de otorgar la independencia a las Filipinas “tan pronto como se pueda instaurar un Gobierno estable”, apreciación que se dejaba, eso sí, al propio Gobierno Federal (por lo demás seguía al frente del Ejecutivo un ciudadano estadounidense con el mismo título de Gobernador General de Filipinas).

Casi dos décadas más tarde la potencia protectora juzgó llegado el momento de dar un paso más, con la aprobación en 1934 de la Ley de Independencia de Filipinas (*Philippine Independence Act*), generalmente conocida como *Tydings-McDuffie Act*³, por la que se disponía formalmente la independencia del territorio tras un lapso de diez años (es decir en 1944) y se preveía la elaboración, en plazo de dos años, de una Constitución por una “asamblea constitucional” (*constitutional convention*) elegida por sufragio

² Nota del traductor (en lo sucesivo *N. del trad.*).- Título oficial: *Philippine Autonomy Act* o bien *Act of Congress* of August 29, 1916.

³ *Public Law* 73-127, 38 Stat. 456. Fue promovida en efecto por el senador Millard D. Tydings y el Representante John McDuffie.

universal. Se procedió a su elección el mismo año y la asamblea resultante, compuesta de 202 miembros, elaboró rápidamente una Constitución de signo presidencialista (como exigían los Estados Unidos), con un Parlamento unicameral (Asamblea Nacional) y un Presidente y Vicepresidente elegidos por sufragio universal para un mandato único de seis años. El nuevo texto, aprobado en febrero de 1935, fue inmediatamente “ratificado” por el Presidente de los Estados Unidos (Franklin Delano ROOSEVELT), como preveía asimismo la citada Ley Tydings-McDuffie, y finalmente ratificado por abrumadora mayoría en *referendum* celebrado en mayo siguiente⁴. Señalemos, sin embargo, que seis años más tarde, en 1940, la Asamblea Nacional aprobó una reforma por la que, a semejanza del modelo norteamericano, se instauraba un Parlamento bicameral (Cámara de Representantes y Senado) y el Presidente sería elegido por cuatro años, en vez de seis, pero con posibilidad de reelección por un nuevo mandato

Consignemos, siquiera a título anecdótico, que la ocupación del archipiélago por los ejércitos japoneses durante la Segunda Guerra Mundial (1942-1945) hizo que el texto de 1935 perdiese su vigencia efectiva. Se llegó incluso a aprobar una Constitución en 1943 bajo la supervisión de las autoridades niponas por un grupo de notables partidarios de la colaboración, pero no pudo regir en la totalidad del territorio y quedó automáticamente anulada en 1945 con la reconquista de las Filipinas por las fuerzas norteamericanas.

Restablecida en 1945 la legalidad constitucional, Filipinas obtuvo su independencia por el Tratado de Manila, que daba cumplimiento a lo dispuesto en la Ley *Tydings-McDuffie*. Se eligió además la fecha del 4 de julio para hacer coincidir el nacimiento del nuevo Estado con la declaración de independencia de las colonias británicas de América del Norte en 1776. Hasta el año 1973, en que se promulgó, como enseguida veremos, una nueva ley fundamental, la de 1935 siguió ininterrumpidamente en vigor (34 años si se descuenta el lapso 1941-45). Ha sido, pues, la de mayor vigencia de las promulgadas hasta el presente.

En septiembre de 1972 el Presidente Ferdinand MARCOS, elegido en 1965 y nuevamente en 1969 (único Presidente reelegido hasta ahora),

⁴ Efectivamente se registraron 1.213,046 votos afirmativos de un total de 1.258.009 votos válidos, es decir el 96%.

proclamó la ley marcial, que, bien acogida inicialmente a pesar de fuertes protestas de los partidos y grupos de oposición, confería virtualmente todos los poderes al Jefe del Estado y disolvía el Congreso, amén de varias medidas restrictivas de las libertades y derechos fundamentales. Se convocó inmediatamente una “convención constitucional” con el fin de sustituir la Constitución presidencialista aún en vigor por otra de signo parlamentarista, y el texto resultante, ratificado por *referendum* en enero de 1973, entró en vigor a principios del año siguiente, estando vigente la ley marcial. La nueva ley fundamental suprimía el Senado y confería todo el poder legislativo a un Parlamento unicameral, la Asamblea Nacional, cuyos miembros serían elegidos cada seis años. El Presidente, elegido entre los propios diputados para un mandato de seis años e indefinidamente reelegible, quedaba reducido a un papel puramente simbólico y ceremonial, y se suprimía la Vicepresidencia. Se encomendaba el poder ejecutivo a un “gabinete”, que, presidido por un Primer Ministro, era elegido por el Parlamento y respondía ante él.

Pero MARCOS siguió ejerciendo de hecho y cada vez en mayor medida el poder ejecutivo e hizo aprobar en 1976, 1980-81 y 1984 por unos comités regionales de ciudadanos establecidos en todo el territorio una serie de “enmiendas” constitucionales que suponían de *facto* (y casi *de jure*), incluso después de levantada la ley marcial en enero de 1981, el regreso al presidencialismo: supresión de la Asamblea Nacional e instauración de una Asamblea interina (el “*Batasang Pambansa Interino*”), virtual supresión de la figura de Primer Ministro al asumir las funciones ejecutivas el Presidente en persona; conversión del Gabinete en un simple “Comité Ejecutivo”, encargado de “asistir” al Presidente en el desempeño de sus funciones (Comité que, por otra parte, fue suprimido en 1984), y finalmente restablecimiento del cargo de Vicepresidente.

La primera mitad de los ochenta fue una continua deriva autoritaria, por no decir dictatorial, de este presidencialismo restaurado, deriva agravada por la posibilidad de reelección indefinida. Esta posibilidad fue efectivamente aprovechada por MARCOS para hacerse reelegir en 1981 (elección boicoteada por la oposición) y de nuevo a principios de febrero de 1986 (previa convocatoria anticipada), con sospecha de fraude en el recuento de los votos. Denunciada la elección por la candidata derrotada, Corazón AQUINO⁵, y

⁵ Viuda del ex senador y carismático líder Benigno Aquino, asesinado en 1983 en el aeropuerto de Manila, cuando volvía al país para ponerse al frente de la oposición.

por los observadores internacionales, el Presidente, perdido el apoyo de la mayor parte del Ejército y de su único valedor externo, los Estados Unidos, y enfrentado a un amplio movimiento de resistencia civil, la llamada Revolución Popular, tuvo que abandonar el país y el poder a los pocos días. Concluía así una larga etapa que, tras un comienzo democráticamente correcto, había abocado a una verdadera crisis institucional cuya solución, según parecer unánime de las fuerzas opositoras triunfantes, pasaba por la revisión total de un texto constitucional manifiestamente inadecuado para asegurar el desarrollo y la convivencia de todas las tendencias políticas.

Con esto pasamos ya a la fase siguiente (y última) de esta exposición histórica, a saber

B) Proceso de elaboración y aprobación de la Constitución vigente

El movimiento triunfante designó inmediatamente, el 25 de febrero de 1986, como Presidente interina a Corazón (“Cory”) AQUINO, quien promulgó mediante la “Proclamación n°3” una Constitución provisional (“Constitución de la Libertad”, *Freedom Constitution*) que, sin perjuicio de restaurar determinados preceptos de la de 1973, otorgaba a la nueva mandataria amplios poderes para reorganizar el gobierno y separar a los altos cargos que juzgase políticamente incompatibles y le encargaba nombrar una comisión con el cometido de redactar una Constitución definitiva.

La Comisión, compuesta de 50 (cincuenta) miembros designados por la propia Corazón AQUINO entre muy diversos sectores⁶, elaboró efectivamente en un lapso de cuatro meses un nuevo texto fundamental, después de intensas –y a menudo tensas- discusiones sobre muy variadas cuestiones, entre ellas la abolición de la pena capital, el futuro de las bases militares americanas y la incorporación de la política económica en la Constitución.

El texto final, concluido el 12 de octubre de 1986 y aprobado con sólo dos votos particulares, se elevó enseguida a la Presidenta AQUINO, quien, después de darlo a conocer con una campaña de información nacional, lo sometió a *referendum* (“plebiscito” en la terminología oficial filipina)

⁶ N. del tr.-. Ex miembros de la Cámara de Representantes, ex magistrados del Tribunal Supremo, un obispo de la Iglesia Católica, varios activistas de la oposición contra Marcos y un ex-Ministro de Trabajo en el último mandato de Marcos.

el 2 de febrero de 1987. El resultado fue netamente favorable: de un total aproximado de 22,100.000 (veintidós millones cien mil) votos válidos, más de 17 (diecisiete) millones a favor y sólo 4 (cinco) millones en contra, es decir unos porcentajes del 76,37% y del 23,63% respectivamente.

II) RESUMEN- COMENTARIO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

A) Observaciones formales

Señalemos ante todo que se trata de un texto notablemente extenso: 300 (trescientos) artículos, incluyendo 6 Disposiciones Transitorias, longitud que contrasta con la de otras Constituciones de países democráticos de Extremo Oriente, por ejemplo, Japón (103 artículos, incluyendo tres Disposiciones Transitorias) y hasta cierto punto Corea del Sur (130 artículos, entre ellos 6 Transitorias).

En segundo lugar la nueva Constitución, igual que la anterior, se inspira en el patrón norteamericano, ordenando el contenido en grandes Títulos ("Articles") con números romanos, cada uno subdividido en artículos ("sections") con su número propio, con la consiguiente dificultad, cuando no imposibilidad, de localizar un artículo únicamente por su número de orden en el caso de que existan preceptos con el mismo número en dos o más Títulos. Concretamente son 18 los Títulos, incluido el dedicado a las disposiciones transitorias, de extensión muy desigual. Sólo 5 artículos, por ejemplo, el V (nacionalidad), 4 el XV (familia) y otros 4 el XVII (enmiendas y revisiones constitucionales), frente a los 32 del VI (Poder Legislativa), los 30 del IX (Organismos constitucionales), los 22 del XII (economía y riqueza nacional) y otras tantas Disposiciones Transitorias).

B) Análisis del contenido

Anticipemos muy brevemente los rasgos fundamentales en espera de analizarlos uno a uno: en lo ideológico nacionalismo; pacifismo y neutralidad en lo religioso; en lo económico y social intervencionismo de signo claramente socialdemócrata, y en lo orgánico e institucional un presidencialismo de inspiración norteamericana (con ciertas limitaciones) frente al parlamentarismo del texto de 1973.

Pasamos ya a enumerar y comentar las notas definidoras, sus “señas de identidad”:

PRIMERO: RASGOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS

1) Nacionalismo.-Es, a nuestro juicio, el rasgo fundamental, que ya se anuncia en el Título II (Declaración de Principios...), artículo 17:” El Estado dará prioridad a la educación, la ciencia y la tecnología, las artes, la cultura y el deporte *en el fomento del patriotismo y del nacionalismo*”...y se reafirma en el art.19, que obliga al Estado a desarrollar una *”economía nacional...independiente efectivamente controlada por los filipinos*”. Más aun, el art.5º (último) del Título IV (De la nacionalidad) declara lapidariamente:”*La doble nacionalidad es contraria al interés nacional*” y, será objeto de regulación legal”.

A lo largo del texto se reserva a los ciudadanos filipinos en exclusiva o en proporción mayoritaria la propiedad, gestión y explotación de sectores como la pesca y la minería y otros que en cada momento determine la ley y de los servicios públicos, establecimientos de enseñanza y medios de comunicación social, así como de la publicidad. La regla general es que en las empresas de estos ramos (salvo en la pesca, donde rige la exclusividad) el capital filipino represente como mínimo el 60% (sesenta por ciento) del total (a veces se exige incluso el 70%) y los directivos y gestores deben ser ciudadanos filipinos⁷.

⁷ N. del trad.- Ver concretamente Título XII (De la economía y la riqueza nacional), arts. 1º, segundo pfo., *in fine* (deber del Estado de defender a las empresas filipinas de toda “competencia extranjera desleal”), 2º, pfos. primero (reserva del 60 por 100 del capital de las empresas explotadoras de “recursos naturales”, es decir mineras o forestales, a ciudadanos filipinos) y segundo (reserva exclusiva de la pesca a ciudadanos filipinos); arts. 10º, pfo. primero (posibilidad de reserva a ciudadanos filipinos del 60 por 100 del capital societario en los sectores que acuerde del Congreso) y 11º *in fine* (reserva asimismo a ciudadanos filipinos del 60 por 100 de empresas de servicios públicos); Título XIV (educación, ciencia y tecnología, artes, cultura y deporte), art. 4º, párrafos segundo, tercero y cuarto (reserva del 60 por 100 del capital de los establecimientos de enseñanza a ciudadanos filipinos, reserva exclusiva a éstos últimos del control y la administración de centros docentes y prohibición de centros destinados exclusivamente, salvo los del personal diplomático acreditado en el país, que se destinen exclusivamente a alumnos extranjeros y de que los alumnos extranjeros supongan más del tercio de los matriculados en un centro) y Título XVI (Disposiciones generales), art. 11, aptdos. 1 (reserva total y exclusiva de la propiedad y dirección de medios de comunicación social, 2, pfos. segundo y tercero (reserva esta vez del 70 por 100 del capital de empresas de publicidad y reserva total de los cargos de dirección y administración).

Es más, se exige a todos los altos cargos del Estado y organismos públicos en general, así como a los representantes y senadores, no sólo la cualidad de ciudadanos nacionales, sino que sean “ciudadanos nativos” (*natural-born citizens*), es decir, los que sean de padre o madre filipina y quienes, habiendo nacido antes del 17 de enero de 1973⁸ de madre filipina, elijan la nacionalidad filipina al alcanzar la mayoría de edad (Título IV, arts. 1º y 2º).

El espíritu nacionalista de los constituyentes abarca también en gran parte las relaciones privadas. En efecto el Título IX (De la economía y la riqueza nacionales) reserva a los ciudadanos filipinos el ejercicio de “cualesquiera profesiones” (art. 14, segundo pfo.), precepto excepcional en una democracia de inspiración occidental.

Finalmente el Título IX (Organismos Constitucionales), Sección C (Junta Electoral), art. 2, aptdo. 5 *in fine*, prohíbe el registro de partidos “que estén apoyados por un Estado extranjero”, y en su art. 3º, aptdo. 3, prohíbe categóricamente las contribuciones económicas de Estados y entes oficiales extranjeros a partidos políticos, coaliciones, asociaciones electorales y candidatos en cualesquiera elecciones.

2) Aconfesionalidad del Estado (con matices y reservas).- Señalemos como dato sociológico interesante que FILIPINAS es un país mayoritariamente católico (el único de Asia), en una proporción aproximada del 80 por 100. El resto se reparte principalmente entre varias confesiones protestantes y una minoría musulmana implantada en el extremo sur de la isla de Mindanao y en rebeldía crónica contra el Gobierno central (los “moros”).

Dados, por un lado, estos antecedentes (pluralidad religiosa) y por otro los efectos políticos y culturales de la ocupación norteamericana durante casi medio siglo, así como la evolución en los últimos tiempos de las relaciones entre Iglesia y Estado en los países democráticos, tiene lógica la rotunda declaración del Título II, (Sección “Principios”, art. 6º y último): “Es inviolable la separación de Iglesia y Estado”. Pero es en el Título III (Declaración de Derechos, art. 5º) donde se consagra, aunque no se emplee

⁸ *N. del trad.*-Fecha en la que el Presidente Marcos proclamó oficialmente los resultados del *referendum* constitucional celebrado entre el 10 y el 15 del mismo mes y año (*vide supra* II, A, Constitución de 1973).

literalmente el término, la no confesionalidad del Estado: "No se dictará ley alguna que establezca una religión oficial o prohíba la libre profesión de alguna en particular". Se dispone a continuación la libertad total de religión y de cultos "sin discriminación ni preferencia" y se prohíbe finalmente exigir pruebas de carácter religioso para el ejercicio de derechos civiles y políticos.

Esta proclamación de neutralidad se refuerza y complementa con dos preceptos muy distantes, a saber el art. 29, aptdo. 2 (inciso segundo) del Título VI (Poder Legislativo) y el 3º, aptdo. 3, *in fine*, del Título IX (Organismos Constitucionales), que a nuestro juicio bien habrían podido figurar en el precepto citado del Título III. El primero prohíbe las subvenciones a iglesia o secta alguna o a sus ministros o dignatarios (salvo a quienes estén destinados en las Fuerzas Armadas, en establecimientos penitenciarios o a orfanatos o leprosarios del Estado), y el segundo prohíbe tajantemente el registro electoral de "confesiones y sectas religiosas".

La no confesionalidad se matiza, sin embargo, en el art. 3, del Título XIV (Educación, etc.), el cual autoriza 3º, aptdo expresamente que en los colegios públicos de primera y de segunda enseñanza, previa opción por escrito de los padres o tutores, se imparta enseñanza religiosa dentro del horario normal por profesores designados o aprobados por las autoridades de la religión respectiva.

Señalemos por lo demás que el Estado mantiene relaciones cuasi-oficiales con la Iglesia Católica y las demás confesiones establecidas en el archipiélago, y que se reconocen como oficiales la mayoría de las fiestas de la Iglesia Católica. Por su parte la comunidad musulmana de la citada Región Autónoma de Mindanao se rige por un "Código de Leyes Personales" (es decir, un código de la familia) en virtud de un Decreto de 1977 y una jurisdicción especial de *Sharía* islámica en virtud de una Ley de 1980, modificada al año siguiente.

3) Primacía de la autoridad civil.- Es quizá el rasgo más característico en el orden propiamente institucional. La Declaración de Principios (Título II) establece en su artículo 3º que la autoridad civil "prevalece en todo momento sobre la militar". Acto seguido se define estrictamente la misión de las Fuerzas en dos puntos: defensa de la soberanía del Estado y defensa de la integridad del territorio nacional. No se alude a la defensa del orden constitucional, como hace en cambio algún texto constitucional de las últimas décadas (ver p.ej.

Constitución española, art. 8º, aptdo.1, *in fine*), si bien el artículo 5º, aptdo.1º, del Título XVI (Disposiciones generales) apunta indirectamente al mismo fin, pues obliga a todos los miembros de las Fuerzas Armadas a prestar juramento o promesa de mantener y defender la Constitución.

Pero es el apartado 3 el que define el alcance y contenido del principio, disponiendo sucesivamente que “Las Fuerzas Armadas estarán separadas (*insulated*) de la política de partidos”, que ninguno de sus miembros podrá dedicarse “directa o indirectamente” a actividades de partidos políticos, salvo el ejercicio del voto, y que, estando en servicio activo, no puede ser nombrado para cargos civiles del Estado, así como para cargos en empresas de propiedad o control efectivo estatal ni en sus filiales.

Lo que antecede se complementa en los apartados 5 y 7: el primero prohíbe que las leyes sobre retiro de los militares prorroguen el servicio activo y el segundo que el Jefe de Estado Mayor desempeñe el cargo más de tres años en tiempos ordinarios.

4) Derechos y libertades: regulación prolija y garantista.- Se tratan básicamente en el Título III, que contiene en sus 22 artículos una enumeración extensa y minuciosa, aunque incompleta, ya que algunos de los derechos fundamentales reconocidos universalmente no figuran en ese Título, sino en otros, por ejemplo la igualdad ante la ley del hombre y la mujer (II, art. 14), el derecho a la salud y la sanidad (II, art.15), la libertad sindical y la de negociación colectiva de las condiciones de trabajo (XIII, art. 3º, segundo pfo.) y el derecho de asociación, que no se menciona con estas palabras, pero que parece quedar cubierto con la expresión “organizaciones populares” (*people's organizations*) encaminadas a perseguir y proteger “intereses y aspiraciones colectivas y legítimas” (XIII, art. 15). También es digno de nota lo meticuloso de las garantías judiciales y procesales (especialmente en el procedimiento criminal).

Ahora bien, lo más significativo, por no decir sorprendente, en un texto ideológicamente progresista como el presente, es que admite expresamente (III, art. 19, primer pfo.) la posibilidad de imposición de la pena de muerte mediante ley del Congreso, si bien reducida a supuestos de “crímenes abominables” (*heinous crimes*). Actualmente la pena de muerte está suspendida desde 2006 por una ley aprobada bajo la presidencia de

Gloria MACAPAGAL ARROYO a raíz de la ratificación por Filipinas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1976.

Citemos finalmente que se crea (siempre en el Título XIII, no en el III, que es donde se enumeran casi todos los derechos) una Comisión de Derechos Humanos (un Presidente y cuatro vocales) como órgano monitor del respeto de los derechos humanos por las autoridades y la Administración (XIII, arts. 17 y 18).

5) Intervencionismo económico y política social redistributiva.- El Título XII (De la economía y la riqueza nacional), ya citado como uno de los más extensos, enuncia una larga lista de medidas de intervención directa o indirecta del Estado en la casi totalidad de los sectores de la economía nacional, medidas inspiradas por tres grandes objetivos, la independencia económica, la redistribución de la riqueza y el fomento del cooperativismo.

Señalemos como normas principales la declaración en primer lugar del *dominium eminens* del Estado no sólo sobre el subsuelo (principio universal heredado del derecho romano), sino también sobre las aguas interiores, los recursos pesqueros del mar territorial, los bosques y la flora y fauna silvestres; el anuncio en segundo lugar de una reforma agraria en favor de los campesinos sin tierra y de los pequeños arrendatarios y aparceros de grandes fincas y en tercer término la posibilidad de creación de un ente nacional de planificación.

Lo que más interesa en nuestra exposición es la reforma agraria, que por otra parte tenía antecedentes en mandatos presidenciales anteriores a la Constitución de 1973, pero que nunca se había acometido en gran escala. Bajo el nuevo texto de 1987 la Presidenta AQUINO promulgó enseguida una ambiciosa ley con el nombre de Programa Integral de Reforma Agraria (*Comprehensive Agrarian Reform Programme*, CARP)⁹, cuya ejecución se encargó a un órgano nuevo, el Departamento de Reforma Agraria (*DAR*) y también a partir de 1998, a otro órgano de nueva planta, el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales (*DENR*)¹⁰. Desde entonces se han dividido y distribuido millones de hectáreas, previa expropiación en

⁹ N. del trad.- Ley n° 6557, de 10 de junio de 1988, que también se conoce como CARL, sigla de *Comprehensive Agrarian Reform Law*.

¹⁰ N. del trad.- Nombre completo: *Department of Energy and Natural Resources*

la mayoría de los casos, en una proporción algo superior a la mitad de las tierras teóricamente expropiables, si bien es cierto que el proceso se ha hecho más lento en los últimos años.

Finalmente, por lo que se refiere a un posible organismo de planificación, la Constitución se limita (XII, art. 9º) a autorizar al Congreso a crearlo como órgano auxiliar del Presidente de la República con el cometido, previa consulta con otros entes públicos, con el sector privado y con las diversas entidades de gobierno local, de formular recomendaciones al Congreso, así como de ejecutar programas “continuos, integrales y coordinados” de desarrollo de la economía. Pero no se ha creado órgano alguno de esta naturaleza porque ya existe, fundado en septiembre de 1972 por el Presidente MARCOS, el Ente Nacional de Desarrollo Económico (*NEDA*)¹¹, presidido por el propio Jefe del Estado¹².

6) Política exterior: Pacifismo, no alineación y prohibición de armas nucleares en el territorio nacional.- La Declaración de Principios (Título II) proclama (art. 2º) la “renuncia a la guerra como instrumento de política nacional”, y más adelante (art. 7º) obliga al Estado a seguir “una política exterior independiente”, y en el precepto siguiente (art. 8º) se decreta una “política de exclusión de armas nucleares” en el territorio nacional. Señalemos, sin embargo, que desde 1947, es decir desde el año siguiente a la proclamación de independencia, rige un acuerdo bilateral entre Filipinas y los Estados Unidos, que, prorrogado y ampliado a lo largo de los años, especialmente en 1965, estipula la instalación de bases navales norteamericanas en el archipiélago, bases que suman actualmente cinco.

Pasamos ya a

SEGUNDO. RASGOS ORGÁNICOS

1) Separación estricta de poderes. La Constitución de 1987 (como la de 1935, *mutatis mutandis*) sigue de cerca, cuando no literalmente, el

¹¹ N. del trad.- Nombre completo: *National Economic Development Authority*.

¹² N. del trad.- compuesto fundamentalmente por los ministros económicos, el Gobernador del Banco Central, el Presidente de la Oficina de Desarrollo del Área Metropolitana de Manila, el Gobernador de la Región Autónoma de Mindanao y el Presidente de la Unión de Entidades Locales.

modelo norteamericano, consistente en un Poder Ejecutivo encomendado íntegra y exclusivamente a un Presidente elegido por sufragio universal directo, un Poder Legislativo bicameral (el Congreso, compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado) y un Poder Judicial incardinado en una pirámide de tribunales cuya cúspide, el Tribunal Supremo, no sólo juzga y resuelve los casos civiles o penales en última instancia, sino que goza también de la facultad (si bien sólo a instancia de parte) de declarar anticonstitucional una ley ya votada y promulgada.

Si bien el texto constitucional (igual, por lo demás, que la mayoría de las leyes fundamentales) antepone el Poder Legislativo al Ejecutivo, dedicando al primero el Título VI y al segundo el VII, empezamos por el Ejecutivo, porque es de hecho, y, con gran diferencia, el más influyente por no decir determinante, en la vida política de la nación.

2) Presidencialismo.- El Jefe del Estado es el protagonista, incluso (o sobre todo) en el sentido etimológico de la palabra, “el primer luchador” en el palenque político. Es más, ejerce sin discusión la facultad que algunos autores italianos han calificado como “orientación política” (*indirizzo politico*).

Como queda dicho, el Presidente es elegido por sufragio universal directo y debe serlo entre ciudadanos nativos de Filipinas Su mandato es de seis años, sin posibilidad de reelección (única diferencia frente a los Estados Unidos, cuyo Presidente es elegido por cuatro años y con posibilidad de una reelección). El sistema electoral es el mismo que el de los Estados Unidos: gana el que obtiene mayoría de votos, aunque no alcance de la mayoría absoluta (*first past the post system*). En el supuesto de empate entre dos o más candidatos, queda elegido el que lo sea por mayoría de los miembros de las dos Cámaras del Congreso en votaciones separadas. Por lo demás, corresponde única y exclusivamente al Tribunal Supremo (en Pleno) juzgar y resolver cualesquiera impugnaciones sobre la elección presidencial.

No hay nada especial que señalar sobre los amplios poderes del Presidente, los mismos que en el sistema presidencialista de los Estados Unidos (con algunas diferencias que no afectan a lo fundamental). El Presidente, en efecto: nombra todos los cargos de la Administración civil y militar, previo asentimiento del Comité de Nombramientos (un órgano

especial del Poder Legislativo del que nos ocuparemos más adelante) y nombra asimismo al Presidente del Tribunal Supremo y a sus otros trece magistrados (*vide infra* 3, Poder Judicial).

Hagamos constar asimismo, que, como en el modelo estadounidense, el Presidente puede ser separado del cargo por el Senado, a iniciativa de un tercio de los miembros de la Cámara de Representantes (Título XI, Responsabilidad de los altos Cargos).

Al mismo tiempo que al Presidente, y con los mismos requisitos de elegibilidad, se elige a un Vicepresidente y por el mismo tiempo, es decir seis años, con la finalidad de asumir la presidencia en caso de muerte, renuncia, destitución o incapacidad del primer mandatario. Sin embargo, a diferencia del Jefe del Estado, el Vicepresidente es reelegible, con la única salvedad de que no puede desempeñar más de dos mandatos consecutivos¹³.

3) Bicameralismo equilibrado en la función legisladora.- El Poder Legislativo se articula en efecto en dos Cámaras, denominadas del mismo modo que las norteamericanas, Representantes y Senado, ambas elegidas simultáneamente (el segundo lunes de mayo) por sufragio universal directo y dotadas de la misma competencia legislativa, si bien con diferencias sustanciales en otras funciones concretas, en las que nos detendremos más adelante.

Ambas Cámaras resuelven en única instancia los recursos o impugnaciones sobre la elección de sus miembros, si bien con una particularidad, a saber que el órgano competente en cada una es, no el Pleno ni cualquiera de las comisiones, sino un Tribunal Electoral compuesto de nueve miembros, tres de ellos magistrados del Tribunal Supremo designados por el Presidente del propio Tribunal Supremo, actuando como presidente el de más antigüedad de éstos. Los demás componentes son miembros de la Cámara respectiva elegidos proporcionalmente a los partidos políticos representados en ella. En definitiva, pues, nos hallamos ante un sistema tradicional parcialmente judicializado.

¹³ *N. del trad.*- Por lo demás, sólo se ha dado un caso de sustitución del Presidente por el Vicepresidente, concretamente en enero de 2001, al dimitir el Presidente Joseph E. ESTRADA a raíz de un movimiento popular de protesta que le acusaba de corrupción. Asumió la Jefatura del Estado la vicepresidenta Gloria MACAPAGAL, que fue elegida Presidenta en 2004 (año en que habría debido expirar el mandato de ESTRADA).

En cuanto a la composición, empecemos por la Cámara de Representantes, no sin señalar que actualmente Filipinas cuenta unos 102 (ciento dos) millones de habitantes, de ellos 57 (cincuenta y siete) millones inscritos en el censo electoral. El número de miembros de la Cámara Baja, fijado inicialmente en 250 (X, art. 5º, 1), ha ido ampliándose al compás de los censos sucesivos de población hasta 297, de los cuales el 80 por 100 debe ser elegido en circunscripciones (“*districts*”) uninominales (actualmente 238) constituidos por las provincias, las urbes de más de 250.000 habitantes y el Área Metropolitana de Manila, y el 20 por 100 (hoy en día 59) por representación proporcional entre listas (cerradas) de partidos. Cada elector tiene dos votos, igual que en la República Federal de Alemania, uno para elegir a un candidato de su circunscripción y otro para elegir una lista nacional y no sólo de circunscripción.

En la elección por “distritos” uninominales cada provincia, así como cada ciudad de 250.000 o más habitantes, tiene derecho a un representante como mínimo. Resulta elegido, conforme al patrón anglosajón, el candidato que más votos obtenga, aun cuando no alcance mayoría absoluta (*first past the post*, FPTP). En las circunscripciones de listas tiene derecho en principio a un escaño, según la ley electoral¹⁴, todo partido que obtenga como mínimo el 2 (dos) por 100 de los votos emitidos en todo el país, y ningún partido puede, cualquiera que sea el número de votos conseguido, tener más de tres escaños (esto significa que un partido puede ganar tres puestos simplemente consiguiendo más del 6% de los votos). Los puestos que queden por cubrir (que es el caso normal) se van distribuyendo proporcionalmente en orden descendente entre las listas que hayan conseguido escaño (siempre con el límite máximo de tres por partido) y si al final no se ha cubierto aún el 20 por 100 preceptivo, se concede un puesto, hasta que se alcancen los 59 escaños preceptivos, a cada uno de los partidos “sectoriales” (*sectoral parties*)¹⁵ es decir grupos organizados de ciudadanos de determinadas categorías o sectores sociales (art.5º, pfo. primero) que no hayan logrado el 2 por 10. Tanto los elegidos en listas como los elegidos uninominalmente tienen el mandato limitado a tres años y ninguno puede desempeñarlo por más de tres legislaturas consecutivas.

¹⁴ N. del trad.- Ver Ley 7.941, de 3 de marzo de 1995, oficialmente titulada *Party-List System Act*.

¹⁵ N. del trad.- Ley Electoral, arts.3º,d).

El Senado, por su parte, cuenta sólo 24 miembros, elegidos por un sistema de listas nacionales en una circunscripción nacional única. La cifra, que ha suscitado objeciones por su exigüidad, se ha justificado al parecer con el argumento de que precisamente una asamblea tan reducida obliga a sus componentes a concentrarse plenamente en los problemas de ámbito o escala nacional, formándolos así en el ejercicio de la función parlamentaria y preparándolos para del desempeño de otros cargos políticos. El mandato de los senadores es, por lo demás, de seis años y ninguno puede desempeñar más de dos mandatos consecutivos.

Como adelantábamos, las dos Cámaras tienen los mismos poderes en el orden legislativo (salvo en materia presupuestaria, como luego veremos), al contrario de la mayoría de las Constituciones modernas, que dan la última palabra en caso de desacuerdo o discrepancia, a la Cámara baja. Efectivamente el texto filipino no hace la menor alusión al supuesto de discrepancia entre las dos asambleas, y al referirse al caso de veto presidencial a una ley ya aprobada, dice literalmente “aprobada por el Congreso”, dispone que para superar el veto del Presidente, la ley debe ser nuevamente aprobada por cada una de las Cámaras y con idéntico requisito de mayoría (dos tercios). Por lo demás rige en ambas el mismo procedimiento, el de las tres lecturas, conforme al modelo anglosajón (en tercera lectura no se admiten enmiendas y se procede inmediatamente a la votación).

La Constitución contiene un precepto original sobre la función legislativa, la obligación de que las leyes abarquen una sola materia (*only one subject*), la cual debe especificarse en su título.

Igual que en el Congreso de los Estados Unidos (y que en la mayoría de los parlamentos democráticos) es en la Cámara de Representantes donde debe presentarse el proyecto de Presupuestos Generales, si bien el Senado “podrá proponer enmiendas o declararse conforme con las presentadas” (VI, art.24).

En materia de control del Ejecutivo, una vez más como en las cámaras estadounidenses, se habilita a las comisiones permanentes no sólo a oír a los ministros y otros altos cargos, bien a iniciativa propia o bien a requerimiento de la propia comisión, sino también a emprender investigaciones (*inquiries*) siempre que lo estimen oportuno, con facultad

de citar testigos y recabar documentos (es la figura norteamericana de los “*hearings*”). Ahora bien, a nuestro juicio el instrumento principal de control (y por cierto interesante para el derecho comparado) es el Comité de Nombramientos (*Commission on Appointments*), un órgano mixto que, compuesto del Presidente del Senado como presidente nato (con voz pero sin voto, excepto en caso de empate), doce senadores y doce Representantes, elegidos en cada Cámara por representación proporcional de los grupos resultantes de las elecciones por listas, debe dar su previa conformidad a las propuestas del Jefe del Estado para el nombramiento de altos cargos ((*vide supra*, 2) Presidencialismo, tercer pfo, primer supfo.))

Cerramos la presente sección con dos observaciones sobre las facultades del Congreso en política exterior: una que confirma nuestra calificación de bicameralismo equilibrado, a saber que la declaración de guerra (VI, art.27.1) compete a las dos Cámaras en sesión conjunta, si bien con votación separada (se requiere mayoría de dos tercios del Congreso), y la segunda, que por el contrario quita fuerza a la calificación, aunque no la destruye, y es que, como ya hemos señalado ((*vide supra*, 3 presidencialismo), tercer pfo, cuarto subpfo.), la aprobación de los tratados internacionales compete exclusivamente al Senado (por mayoría de dos tercios de sus miembros), igual, también en este punto, que en los Estados Unidos.

- 3) Poder judicial: autonomía, control de legalidad y constitucionalidad y coordinación institucional con la abogacía.

En consonancia una vez más con el modelo de los Estados Unidos se confiere la totalidad de la función jurisdiccional (Título VIII) a un Tribunal Supremo y a los tribunales de menor rango que la ley establezca. Se incluyen (caso que no siempre se da en los textos constitucionales) tres preceptos de aseguramiento de la independencia de todo el aparato judicial, a saber (art. 2º, primer pfo.) que el Congreso, sin perjuicio de su facultad de definir el ámbito de competencias de los diversos tribunales, no puede privar al Tribunal Supremo de su jurisdicción sobre los tipos de casos que se enumeran en el propio Título VIII; en segundo lugar, que el Congreso no puede aprobar (art. 2º, segundo pfo.) ley alguna “que menoscabe la estabilidad en el cargo (*fixity of tenure*) de sus miembros”, y en tercer término que el Poder Judicial goza de autonomía fiscal y que su presupuesto no puede ser reducido por el Congreso por debajo del importe aprobado para el ejercicio anterior.

Compuesto por su Presidente (*Chief Justice*) y otros catorce magistrados, nombrados todos ellos por el Jefe del Estado de una lista de tres nombres como mínimo preparada por el Consejo de la Magistratura y la Abogacía entre jueces de tribunales inferiores y abogados de cuarenta años de edad como mínimo y con quince años por lo menos de ejercicio activo, el Tribunal Supremo tiene jurisdicción en última instancia sobre recursos contra sentencias firmes de tribunales inferiores; y en única instancia para casos que afecten a determinados cargos públicos”¹⁶ y además

- en única instancia sobre recursos de *certiorari* contra abusos o excesos de poder de tribunales inferiores que hayan causado indefensión o perjuicio procesal;

- en única instancia en casos en que se impugne o discuta la competencia de un tribunal inferior;

- en única instancia en casos en los que únicamente se trate de “un error o cuestión de derecho”;

- en única instancia en casos en que la pena prevista sea “reclusión perpetua o más alta” (vide *supra* Rasgos ideológicos, 4.-Derechos humanos, segundo pdo.)

- en única instancia para el control de constitucionalidad (siempre a petición de parte) de cualesquiera normas de derecho interno, es decir leyes, decretos y “proclamaciones” presidenciales¹⁷, reglamentos, órdenes e instrucciones, así como de tratados y acuerdos internacionales.

Ahora bien el rasgo más original del Poder Judicial filipino consiste en un órgano mixto, el Consejo de la Magistratura y la Abogacía, que se compone, bajo supervisión del Tribunal Supremo, del Presidente de éste; del Secretario (es decir ministro) de Justicia y un miembro del Congreso como miembros natos, y de un miembro del Colegio Nacional de Abogados (*the Integrated Bar*), un catedrático de Derecho, un magistrado retirado del Tribunal Supremo y un representante del “sector privado”, designados todos

¹⁶ *N. del trad.*- Por ejemplo el procesamiento en 2016 de la ex-Presidenta Gloria MACAPAGAL Arroyo por presunta malversación de 8,8 millones \$ en fondos de la lotería nacional. En julio del mismo año el Tribunal absolvió a la acusada por 11 votos contra 4.

¹⁷ *N. del trad.*- Quizá el mejor ejemplo ha sido la sentencia de 4 de mayo de 2006, por la que se desestimó la demanda de inconstitucionalidad contra la proclamación de la ley marcial en febrero del mismo año (Proclamación 1.017), proclamación que por lo demás sólo estuvo una semana en vigor.

ellos por el Jefe del Estado para un mandato de cuatro años, también en este caso con la aprobación del Comité de Nombramientos del Congreso. Es secretario nato el Secretario General (*Clerk*) del propio Tribunal Supremo.

La función principal del Consejo consiste en recomendar nombramientos para el Poder Judicial en general (aparte de las misiones o cometidos que pueda asignarle el Tribunal Supremo). En particular el Consejo prepara ternas de candidatos para las vacantes que se originen en el Tribunal Supremo y en los demás tribunales.

4) Las tres "Comisiones Constitucionales"

Estamos, hasta cierto punto, ante una novedad de derecho comparado, al menos en su aspecto formal, es decir el hecho de su inserción en un texto fundamental. Se trata de tres organismos, el Tribunal de Cuentas, que figura siempre en las Constituciones (p.ej. la española, art.136) que sin embargo casi nunca le dedican más de un artículo, mientras que la presente lo regula en cuatro artículos bastante extensos; de la Junta Electoral, que sólo aparece excepcionalmente en los textos constitucionales, y a la que se dedican especialmente once preceptos, y de la Comisión de la Función Pública (es un caso excepcional elevarla a entidad constitucional).

Hay unos preceptos comunes (IX, A arts.1º-7º) según los cuales los tres órganos son independientes, con facultad plena de designar a sus funcionarios y empleados. La remuneración de sus presidentes y sus vocales se fija por ley, sin que pueda ser reducida durante su respectivo mandato. Los tres gozan de "autonomía fiscal", es decir que sus créditos presupuestarios se libran automática y regularmente. Sus acuerdos se toman por mayoría absoluta de sus miembros dentro de los sesenta días de la recepción del asunto sometido a su examen y contra ellos cabe recurso de *certiorari* ante el Tribunal Supremo (*vide supra* VIII, facultades del Tribunal).

La Comisión de la Función Pública (IX, B) tiene la misión de "administrar" el conjunto del funcionariado y en particular de organizar un "funcionariado de carrera" (*a career service*), no sólo para el Estado *stricto sensu* sino también para empresas de propiedad del Estado o dotadas de carta fundacional propia. Se compone de un presidente y dos Vocales

nombrados por el Presidente de la República con la anuencia del Comité de Nombramientos para un mandato no renovable de siete años.

El Tribunal de Cuentas (*Commission on Audit*, IX, D) tiene las mismas funciones que en la mayoría de los Estados democráticos. Se compone de un Presidente y dos vocales nombrados por el Jefe del Estado con el asentimiento del Comité de Nombramientos para un mandato único de siete años. No pueden todos los miembros del Tribunal pertenecer a la misma profesión.

5) Administración Local

La gran diversidad étnica, lingüística, cultural, incluso religiosa de las Filipinas, además de su propia configuración geográfica, ha hecho que el texto constitucional presente, igual que el anterior de 1973, establezca (Título X), toda una variedad de entidades locales: provincias, “ciudades”, municipios y “barrios” (*barangays*), amén de la “región autónoma” de Mindanao¹⁸, todas ellas dotadas de autonomía local”, si bien bajo la “supervisión general” del Presidente de la República.

El núcleo básico de todas estas “unidades de gobierno local” (*Local Government Units*) como las llama el propio Título X, es el citado *barangay*, unidad tradicional que, parecida por su dimensión originaria a lo que llamaríamos aldea en España, fue respetada, si bien con un amplio proceso de refundición y agrupamiento, por la administración española con el nuevo nombre de “barrio” (que aún se emplea extraoficialmente). *Barangay* puede, sin embargo, designar varios tipos de núcleos de población: aldea, pueblo o en las áreas metropolitanas barrio del centro urbano o bien suburbios o núcleos de extrarradio. (En junio de 2015 estaban contabilizados algo más de 42.000). Todas las urbes y municipios del archipiélago (con dos pequeñas excepciones) están subdivididas en *barangays*, y todas ellas, incluidos los *barangays*, “gozan de autonomía”, incluso en el ámbito fiscal (art. 5º).

Señalemos, sin embargo, algunas particularidades a propósito del segundo nivel, el de las “ciudades”(son 145 hoy día). Cada una está dotada, en primer lugar, de un estatuto propio (*charter*) otorgado por ley del Con-

¹⁸ *N. del trad.* - La Constitución prevé asimismo la región autónoma de las Cordilleras, pero no ha llegado a crearse.

greso y modificable sólo por ley. En segundo lugar y en virtud del propio Título (art.12) y más concretamente del Código de Administración Local de 1991¹⁹, las ciudades (*cities*) se dividen en tres categorías en función de dos cifras, el número de habitantes y su “renta anual media” (*average anual income*), es decir su PIB, valga la expresión, a saber:

a) “ciudades altamente urbanizadas” (*highly urbanized*), las de 200.000 o más habitantes (33 actualmente de las 145 del total) y con una renta de 100 millones de pesos²⁰ como mínimo, administrativamente independientes de la provincia donde estén situadas. Sus residentes tienen prohibido votar en las elecciones de cargos provinciales, así como desempeñar estos cargos;

b) “ciudades componentes” (el resto, menos 5) que, por su población y renta algo menores, alcanzan los niveles citados y tienen por ello el *status* de parte integrante (de ahí el nombre de componentes) de la provincia donde estén situadas y a cuyos residentes no es aplicable en consecuencia la prohibición antes indicada, y

c) ciudades componentes y sin embargo independientes (son sólo 5 hoy día) y a cuyos residentes el estatuto respectivo no prohíbe votar en las elecciones provinciales.

En cuanto a las notas generales, la primera es el carácter democrático. En efecto todas las entidades, desde el *barangay* hasta la provincia, están dotadas de una asamblea (“órgano legislativo”) elegida por sufragio directo, y de un órgano ejecutivo (gobernador de provincia o alcalde de ciudad, municipio o *barangay*) elegido asimismo por votación popular.

En segundo lugar rige aquí también (excepto para los *barangays*) la limitación de los mandatos: los cargos electivos tienen, igual que los

¹⁹ *N. del trad.*- *Local Government Code Act. 7.160*, aprobada bajo la presidencia de Corazón AQUINO, en cumplimiento del mandato expreso del art. 3º de este Título X. Es un texto excepcionalmente extenso, de 536 (quinientos treinta y seis) artículos (incluyendo 8 Disposiciones Transitorias y 3 Finales).

²⁰ *N. del trad.*- Al cambio de 1\$USA=51 pesos filipinos aproximadamente, un peso equivale a 2 céntimos de dólar. Señalemos, por lo demás, que el PIB filipino es de unos 265.000 millones de pesos, es decir, unos 5. 215 millones \$USA

miembros de la Cámara de Representantes, un límite de tres años, con un máximo de tres mandatos consecutivos.

En tercer lugar, y esto es más significativo en el sentido político de democracia local, la creación división, fusión o supresión de cualquier entidad local requiere, aparte de los criterios que se establezcan en el Código de Administración Local, el voto favorable en *referendum* de los residentes.

En cuarto término, si bien el Congreso puede crear por ley “áreas metropolitanas especiales”, las ciudades y municipios englobados retienen su autonomía con sus órganos legislativos y ejecutivos. La competencia de las áreas metropolitanas queda reducida a “los servicios básicos que exijan coordinación”.

Mencionemos finalmente la posibilidad, a la que se dedica una sección al final del Título, de crear “regiones autónomas” mediante ley orgánica en la zona de las Cordilleras y en la isla de Mindanao, posibilidad que hasta el momento sólo se ha hecho realidad en el caso de Mindanao después de un “plebiscito” (en puridad un *referendum*) entre la población del territorio. La única particularidad sustantiva es que se hace una enumeración taxativa de las competencias legislativas, con reserva expresa al Estado central de “toda facultad, función y responsabilidad no otorgada por la Constitución o por la ley” a la región autónoma.

6) Reforma de la Constitución

Se prevén (Título XVII) tres procedimientos posibles, dos de ellos de democracia indirecta y el tercero directo:

-primero, la revisión directa por el Congreso, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus miembros (no se exige, por cierto, un mínimo de votos favorables en el Senado), seguida de *referendum*, en el que se requiere el voto favorable de la mayoría de votos emitidos;

-segundo, la “asamblea constitucional” (*constitutional convention*), fórmula tradicional del país, que consiste en un órgano colegiado *ad hoc* compuesto por políticos de relieve y por personalidades de los sectores jurídico y académico. La elige el Congreso por voto favorable de dos tercios de sus miembros (tampoco aquí se exige un mínimo de senadores) o bien el

Congreso acuerda por mayoría absoluta, someter al electorado la pregunta de si procede convocarla. En ambos casos la revisión debe someterse igualmente a *referendum*, en el que también se exige mayoría de votos a favor, y

-tercero, por *referendum* celebrado a iniciativa del doce por ciento del electorado (con participación de un tres por ciento como mínimo de cada distrito legislativo), siendo también aquí necesaria (y suficiente) la mayoría de votos a favor.

No se ha aprobado hasta el momento ninguna reforma.

CONSTITUCIÓN DE FILIPINAS de 2 de febrero de 1987

ÍNDICE

PREÁMBULO

TÍTULO I: Del territorio nacional (artículo único).

TÍTULO II: Declaración de principios y política del Estado (28 artículos).

TÍTULO III: De los derechos y libertades (22 artículos).

TÍTULO IV: De la nacionalidad (5 artículos).

TÍTULO V: Del sufragio (2 artículos).

TÍTULO VI: Del Poder Legislativo (32 artículos).

TÍTULO VII: Del Poder Ejecutivo (23 artículos).

TÍTULO VIII: Del Poder Judicial (16 artículos).

TÍTULO IX: De los Organismos constitucionales (30 artículos):+

A) Disposiciones generales (7 artículos);

B) Comisión de la Función Pública (8 arts.);

C) Junta Electoral (11 artículos);

D) Tribunal de Cuentas (4 artículos).

TÍTULO X: De la Administración Local (21 artículos).

TÍTULO XI: De la responsabilidad de los altos cargos (18 arts.).

TÍTULO XII: De la economía y la riqueza nacional (22 artículos).

TÍTULO XIII: De la justicia social y los derechos humanos (19 artículos).

TÍTULO XIV: De la educación, la ciencia y la tecnología, las artes, la cultura y el deporte (19 artículos).

TÍTULO XV: De la familia (4 artículos).

TÍTULO XVI: Disposiciones generales (12 artículos).

TÍTULO XVII: De las enmiendas y revisiones constitucionales (4 artículos).

TÍTULO XVIII: Disposiciones transitorias (22, numeradas en ordinales).

Nº total de artículos: 300 (trescientos).

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE FILIPINAS

PREÁMBULO²¹

NOS, EL PUEBLO FILIPINO SOBERANO, impetrando la ayuda de Dios Todopoderoso, para construir una sociedad justa y humana y establecer un Gobierno que encarne nuestros ideales y aspiraciones, promueva el bien común, conserve y desarrolle nuestro patrimonio y asegure a nosotros y a nuestra posteridad las bendiciones de la independencia y la democracia bajo un Estado de derecho y un régimen de veracidad, justicia, libertad, amor, igualdad y paz, DECRETAMOS Y PROMULGAMOS LA SIGUIENTE CONSTITUCIÓN.

TÍTULO I. DEL TERRITORIO NACIONAL

El territorio nacional comprende el archipiélago de las Filipinas, con todas las islas y aguas contenidas en él y los demás territorios sobre los cuales las Filipinas tienen soberanía o jurisdicción y compuestos de sus posesiones terrestres, fluviales y aéreas, incluyendo el mar territorial, el fondo del mar, el subsuelo, las plataformas insulares y otras zonas submarinas. Las aguas que rodean, separan y unen las islas del Archipiélago forman parte de las aguas interiores filipinas, cualesquiera que sean su anchura y dimensiones.

TÍTULO II. DECLARACION DE PRINCIPIOS Y POLITICA DEL ESTADO

DE LOS PRINCIPIOS

Artículo 1º

Las Filipinas (*The Philippines*) son un Estado democrático y republicano. La soberanía reside en el pueblo, de quien emana toda autoridad.

²¹ *Nota del traductor* (en lo sucesivo *N. del trad.*).- Igual que el texto de 1973, con dos diferencias hacia el final: primera, la inserción de "bajo el imperio de la ley" tras las palabras "...independencia y democracia", y segunda, la añadidura de "el amor" a "...la justicia, la libertad...".

Artículo 2º

Las Filipinas renuncian a la guerra como instrumento de política nacional, adoptan los principios generales aceptados del derecho internacional como parte del derecho interno y promueven una política de paz, igualdad, justicia, libertad, cooperación y amistad con todas las naciones.

Artículo 3º

La autoridad civil prevalece en todo momento sobre la militar. Las Fuerzas Armadas de Filipinas son las protectoras del pueblo y del Estado con la misión de asegurar la soberanía del Estado y la integridad del territorio nacional.

Artículo 4º

El deber primordial del Gobierno es servir y proteger al pueblo. El Gobierno podrá llamar al pueblo a la defensa del Estado, para cuyo cumplimiento pueden todos los ciudadanos ser requeridos, en las condiciones dispuestas por la ley, a prestar servicio personal, militar o civil.

Artículo 5º

El mantenimiento de la paz y el orden, la protección de la vida, la libertad y la propiedad y la promoción del bienestar general son condiciones esenciales para el goce de los beneficios de la democracia por todos los ciudadanos.

Artículo 6º

Es inviolable la separación de la Iglesia y el Estado.

DE LAS POLITICAS DEL ESTADO*Artículo 7º*

El Estado realizará una política exterior independiente y tendrá como norma suprema en sus relaciones con otros Estados, la soberanía nacional, la integridad territorial, el interés nacional y el derecho a la autodeterminación.

Artículo 8º

Las Filipinas adoptarán y mantendrán conforme al interés nacional una política de renuncia a las armas nucleares en su territorio.

Artículo 9º

El Estado promoverá un orden social justo y dinámico que asegure la prosperidad e independencia de la nación y libere al pueblo de la pobreza, mediante una política de servicios sociales adecuado y promotora del pleno empleo, del aumento del nivel de vida y de una mejor calidad de vida para todos.

Artículo 10º

El Estado promoverá la justicia social en todas las fases del desarrollo nacional.

Artículo 11

El Estado valora la dignidad de la persona y garantiza el pleno respeto de los derechos humanos.

Artículo 12

El Estado reconoce la inviolabilidad de la vida familiar y protegerá y fortalecerá a la familia como institución social autónoma y fundamental. Salvaguardará asimismo la vida de la madre y la vida del no nacido desde su concepción. Recibirán el apoyo del Gobierno el derecho y el deber naturales y fundamentales de los padres de educar a sus hijos en el valor cívico y en el desarrollo de su carácter moral.

Artículo 13

El Estado reconoce el papel esencial de la juventud en la forja de la nación y promoverá y protegerá su bienestar físico, moral, espiritual, intelectual y social, le inculcará el patriotismo y el nacionalismo y fomentará su implicación en los asuntos públicos y cívicos.

Artículo 14

El Estado reconoce el papel de la mujer en el desarrollo de la nación, y hará efectiva la igualdad esencial de hombres y mujeres ante la ley.

Artículo 15

El Estado protegerá y promoverá el derecho del pueblo a la salud, y hará lo posible por fomentar su conciencia sanitaria.

Artículo 16

El Estado protegerá y acrecentará el derecho del pueblo a un medio ambiente salubre y equilibrado, conforme al ritmo y armonía de la naturaleza.

Artículo 17

El Estado dará prioridad a la educación, la ciencia y la tecnología, al arte, a la cultura y a los deportes, a fin de fomentar el patriotismo y el nacionalismo, acelerar el progreso social y promover la total liberación y desarrollo de la persona.

Artículo 18

El Estado declara el trabajo fuerza económica social primaria, salvaguardará los derechos de los trabajadores y velará por su bienestar.

Artículo 19

El Estado fomentará una economía nacional autosuficiente e independiente y efectivamente en manos de los filipinos.

Artículo 20

El Estado reconoce el papel indispensable del sector privado, fomentará la empresa privada y concederá incentivos para las inversiones necesarias.

Artículo 21

El Estado promoverá un desarrollo rural integral y una reforma agraria.

Artículo 22

El Estado reconoce y promocionará los derechos de las comunidades culturales indígenas, en el marco de la unidad y desarrollo nacional.

Artículo 23

El Estado fomentará las organizaciones no estatales de índole comunitaria, o bien las organizaciones sectoriales que promuevan el bienestar de la nación.

Artículo 24

El Estado reconoce el papel esencial de las comunicaciones y la información en el desarrollo de la nación.

Artículo 25

El Estado asegurará la autonomía de la Administración local.

Artículo 26

El Estado garantiza igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos y prohibirá las dinastías políticas en los términos que defina la ley.

Artículo 27

El Estado velará por la rectitud e integridad de la Administración y tomará medidas positivas y eficaces contra el soborno y la corrupción.

Artículo 28

Dentro de las condiciones razonables que establezca la ley, el Estado adoptará y desarrollará una política de publicidad total ' -de sus transacciones relativas al interés público.

TÍTULO III

DECLARACION DE DERECHOS

Artículo 1º

Nadie puede ser privado de su vida, su libertad o su propiedad sino mediante el correspondiente procedimiento legal (*due process of law*). Todos tienen el mismo derecho a la protección de la ley.

Artículo 2º

Es inviolable el derecho de todos a la seguridad de su persona, su domicilio y sus documentos o efectos frente a cualesquiera registros o incautaciones. No se expedirá orden de registro ni de busca y captura, salvo por causa probable que apreciará personalmente el juez, después de tomar declaración bajo juramento o promesa al denunciante y a los testigos que en su caso presente. La orden especificará el lugar del registro y las personas o bienes objeto de retención o incautación.

Artículo 3º

1. Es inviolable el secreto de comunicación y de la correspondencia, salvo mandamiento judicial dictado conforme a la ley o que el orden o la seguridad pública haga necesario actuar de modo distinto del establecido por la ley.

2. No se admitirán en procedimiento alguno pruebas obtenidas con infracción del presente artículo o del precedente.

Artículo 4º

No se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra, de expresión o de la prensa o el derecho de las personas a reunirse pacíficamente y a hacer peticiones al Gobierno para la reparación de agravios.

Artículo 5º

No se aprobará ley alguna que establezca una religión oficial o que prohíba el libre ejercicio de alguna en particular. Queda autorizado con carácter irrevocable el libre ejercicio y disfrute de toda profesión y culto

religiosos, sin discriminación ni preferencia. No se exigirá prueba alguna de carácter religioso para el ejercicio de derechos civiles y políticos.

Artículo 6º

No se podrá restringir la libertad de domicilio, ni la de cambio de domicilio dentro de los límites establecidos por la ley, salvo en virtud de auto judicial conforme a derecho. No se podrá tampoco restringir la libertad de circulación, excepto por razones de seguridad nacional, de orden público o de salud pública, en los términos que disponga la ley.

Artículo 7º

Se reconoce el derecho de todos a recibir información sobre materias de interés público. Todos tendrán libre acceso el acceso a los archivos oficiales y a los documentos y escritos relativos a los actos, asuntos o decisiones oficiales, así como a los bases de datos estatales que se utilicen para el desarrollo de su política, salvo las limitaciones que disponga la ley.

Artículo 8º

No se restringirán ni impedirá el derecho de todos, incluidos los empleados en los sectores públicos y privados, a formar sindicatos, asociaciones o sociedades para fines que no sean contrarios al derecho.

Artículo 9º

No se expropiará la propiedad privada para uso público sin una justa compensación.

Artículo 10

No se aprobará ninguna ley que afecte a las obligaciones contractuales.

Artículo 11

No se negará a ninguna persona, por razón de pobreza, el libre acceso a los Tribunales y a los organismos cuasi-judiciales y a la asistencia legal adecuada.

Artículo 12

1. Toda persona que se encuentre procesada por la comisión de un delito tendrá derecho a ser informada de su derecho, a permanecer en silencio y a contar con un abogado competente independiente, elegido a ser posible por ella misma. Si el acusado no pudiere pagar los servicios de un abogado defensor, se le asignará uno de oficio. No se admitirá renuncia a estos derechos, a no ser por escrito y en presencia de abogado.

2. No podrá el acusado ser objeto de tortura, fuerza, violencia, amenaza, intimidación u otros medios que coarten su libre voluntad. Se prohíben los lugares de detención secretos, solitarios, incomunicados y formas similares de prisión.

3. No se admitirá como prueba contra el acusado una confesión o manifestación obtenida con infracción de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 17.

4. La ley dispondrá sanciones penales y civiles por las violaciones de este artículo, así como la indemnización y rehabilitación para las víctimas de torturas o prácticas similares y para sus familiares.

Artículo 13

Toda persona, excepto las acusadas de delitos que puedan ser castigados con prisión perpetua (*reclusion perpetua*) existiendo pruebas concluyentes, podrá quedar en libertad antes de la acusación, prestando fianza suficiente, o salir en libertad condicional, según disponga la ley. El derecho a libertad bajo fianza no quedará afectado aun cuando se suspenda el privilegio de mandamiento de *habeas corpus*. No se exigirán fianzas excesivas.

Artículo 14

1. Nadie persona responderá de un delito penal sin el debido procedimiento judicial.

2. En todo procedimiento criminal se considera inocente al acusado mientras no se demuestre lo contrario. El acusado tiene derecho a ser oído personalmente o a través de su abogado, a ser informado de la naturaleza y causa de la acusación que se dirige contra él, a un juicio rápido, imparcial y público, a la confrontación con los testigos y requerimiento obligatorio para la asistencia de testigos y la presentación de pruebas en su nombre. No

obstante, podrá continuar el juicio tras el auto de procesamiento a pesar de la ausencia del acusado, a condición de que se le haya notificado debidamente el auto y de que su incomparecencia no esté justificada.

Artículo 15

No quedará en suspenso el privilegio de mandamiento de *habeas corpus*, salvo cuando lo exija la seguridad pública en caso de invasión o rebelión.

Artículo 16

Toda persona tiene derecho a una rápida resolución de su caso ante cualesquiera organismos judiciales, cuasi-judiciales o administrativos.

Artículo 17

Nadie puede ser obligado a testificar contra sí mismo.

Artículo 18

1. Nadie será detenido sólo por sus creencias y aspiraciones políticas.
2. No se podrán imponer trabajos forzados, excepto como sanción por un delito por el que el sujeto haya sido debidamente condenado.

Artículo 19

1. No se impondrán multas excesivas ni castigos crueles, degradantes o inhumanos. No se impondrá tampoco la pena de muerte, a menos que así lo establezca el Congreso por razones apremiantes en caso de crímenes horribles. Toda pena capital ya impuesta se conmutará por la de cadena perpetua.

2. Se perseguirán por la ley los castigos físicos, psíquicos o degradantes contra cualesquiera presos o detenidos, así como el uso de instalaciones penales deficientes o inadecuadas en condiciones infrahumanas.

Artículo 20

Nadie será encarcelado por deuda o impago de un impuesto de capitación (*poll tax*).

Artículo 21

Nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo delito. Si un acto es castigado por una ley y por decreto, el fallo condenatorio o la absolución en virtud de uno de los dos impide la persecución alguna por el mismo acto.

Artículo 22

No se promulgará ninguna ley que sancione hechos anteriores (*no ex post facto law*) ni se dictará condena legislativa individual (*no bill of attainder*).

TÍTULO IV

DE LA NACIONALIDAD

Artículo 1º

Son ciudadanos de Filipinas:

- (1) los que lo sean en el momento de ser aprobada esta Constitución;
- (2) aquellos cuyo padre o madre sea ciudadano de las Filipinas;
- (3) los que, habiendo nacido antes del 17 de enero de 1973 de madre filipina, opten por la nacionalidad filipina al alcanzar la mayoría de edad, y
- (4) Los que se naturalicen de acuerdo con la ley.

Artículo 2º

Son ciudadanos nativos (*natural-born citizens*) los ciudadanos de las Filipinas por nacimiento, sin necesidad de acto alguno. Tienen asimismo esta consideración los que opten por la nacionalidad filipina de acuerdo con el apartado 3 del artículo 1º del presente Título.

Artículo 3º

La nacionalidad filipina podrá perderse o recuperarse del modo previsto por la ley.

Artículo 4º

Conservan su nacionalidad filipina los ciudadanos de las Filipinas que contraigan matrimonio con extranjeros, salvo que se presuma, según la ley, que han renunciado a ella por acción u omisión.

Artículo 5º

Se considera opuesta al interés nacional la doble nacionalidad, que será regulada por ley.

TÍTULO V

DEL SUFRAGIO

Artículo 1º

Pueden ejercer el sufragio todos los ciudadanos de las Filipinas que no estén inhabilitados por la ley, que tengan al menos dieciocho años de edad y que hayan residido en las Filipinas durante un mínimo de un año, y en el lugar en que se proponen votar durante un mínimo de seis meses inmediatamente antes de la elección. No se impondrá al ejercicio del sufragio ningún requisito en cuanto a alfabetización, propiedades u otros requisitos sustantivos.

Artículo 2º

El Congreso establecerá un sistema para asegurar el secreto y seguridad de las votaciones, así como un método para la votación por correo de los filipinos que reúnan condiciones para votar y que vivan en el extranjero.

El Congreso establecerá igualmente un procedimiento para que voten los inválidos y analfabetos sin ayuda de otras personas. Hasta ese momento se les permitirá votar de acuerdo con la legislación vigente y las normas que promulgue la Junta Electoral para salvaguardar el secreto del voto.

TÍTULO VI

DEL PODER LEGISLATIVO

Artículo 1º

El Poder Legislativo reside en (*is vested in*) el Congreso de las Filipinas, que estará formado por un Senado y una Cámara de Representantes, excepto en la medida reservada al pueblo por lo dispuesto en materia de iniciativa y *referendum*.

Artículo 2º

El Senado estará compuesto por veinticuatro (24) senadores elegidos por los votantes de las Filipinas que reúnan condiciones, del modo que establezca la ley.

Artículo 3º

Sólo pueden ser senadores los ciudadanos naturales de las Filipinas que en el día de las elecciones tengan treinta y cinco años de edad cumplidos, sepan leer y escribir, sean electores censados y hayan residido en las Filipinas los dos años inmediatamente anteriores, como mínimo al día de las elecciones.

Artículo 4º

El período de mandato de los Senadores es de seis años y da comienzo, salvo que la ley disponga otra cosa, a mediodía del 30 de junio siguiente a su elección.

Ningún Senador podrá desempeñar más de dos mandatos consecutivos. No se considerará la renuncia voluntaria al cargo por cualquier lapso de tiempo como interrupción de la continuidad del mandato en todo el período para el que el senador haya sido elegido.

Artículo 5º

1. La Cámara de Representantes estará compuesta, salvo disposición de la ley en otro sentido, por no más de doscientos cincuenta diputados

elegidos por circunscripciones distribuidas entre las provincias, ciudades y el área metropolitana de Manila, de acuerdo con el número de sus habitantes respectivos y sobre la base de una proporción uniforme y progresiva, y los elegidos del modo que establezca la ley por un sistema de lista, entre partidos u organizaciones registradas, nacionales, regionales y sectoriales.

2. Los elegidos en listas de partidos constituirán el 20 por 100 del número total de diputados. Durante tres períodos consecutivos tras la ratificación de esta Constitución, la mitad de los puestos asignados a los representantes de listas de partidos se cubrirá, según disponga la ley, por selección o elección de las comunidades laborales, campesinas, urbanas de bajo nivel de renta, cultural, indígena, mujeres, jóvenes y cualesquiera otros sectores que se especifiquen por ley, excepto el sector religioso.

3. Cada circunscripción comprenderá en la medida de lo posible territorios contiguos, compactos y limítrofes. Cada ciudad de al menos doscientos cincuenta mil habitantes y cada provincia tendrán al menos un representante.

4. En un plazo de tres años después de la publicación de cada censo, el Congreso hará una redistribución de circunscripciones, basándose en las normas de este artículo.

Artículo 6º

Sólo pueden ser diputados de la Cámara de Representantes los ciudadanos naturales de las Filipinas que tengan el día de las elecciones veinticinco años de edad cumplidos, sepan leer y escribir y, excepto los representantes por listas de partidos, estén censados como electores en la circunscripción en la que aspiren a ser elegidos y hayan residido en ella el año anterior, como mínimo, al día de las elecciones.

Artículo 7º

Los diputados de la Cámara de Representantes son elegidos por un período de tres años, que dará comienzo, salvo que la ley disponga otra cosa, a mediodía del treinta de junio próximo siguiente a su elección.

Ningún diputado de la Cámara de Representantes puede desempeñar más de tres períodos consecutivos. No se considerará la renuncia voluntaria

al cargo por cualquier lapso de tiempo como interrupción de la continuidad del mandato en el período para el que el diputado haya sido elegido.

Artículo 8º

Salvo disposición legal en otro sentido, las elecciones ordinarias de senadores y de diputados de la Cámara de Representantes se celebrarán el segundo lunes de mayo.

Artículo 9º

En caso de vacante en el Senado o en la Cámara de Representantes se podrá convocar elección especial para cubrir dicha vacante del modo que establezca la ley, pero el senador o diputado así elegido sólo ejercerá su mandato durante el tiempo restante de la legislatura.

Artículo 10º

Se fijará por la ley la retribución de los Senadores y Diputados de la Cámara de Representantes. No centrará en vigor ningún aumento en dicha retribución hasta después de que finalice el mandato de todos los miembros del Senado y la Cámara de Representantes que hayan aprobado tal aumento.

Artículo 11

En los delitos que pueden ser sancionados con no más de seis años de prisión, los senadores y diputado de la Cámara de Representantes gozan de inmunidad contra toda detención mientras el Congreso esté en sesión. Ningún miembro será interrogado ni considerado responsable en ningún otro lugar por alusiones ni debates en el Congreso o en cualquiera de sus comisiones.

Artículo 12

Cuando asuman el cargo, los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes harán declaración completa de sus intereses financieros y comerciales. Notificarán asimismo a la Cámara interesada cualquier conflicto de intereses que pueda surgir de la aprobación de proposiciones de ley de las que sean autores.

Artículo 13

Ningún senador ni diputado de la Cámara de Representantes puede ocupar durante su mandato cargo o empleo alguno en el Estado o en cualquiera de sus departamentos, entidades u órganos, incluidas las sociedades de propiedad estatal o controladas por el Estado o sus filiales, so pena de perder su condición de senador o diputado. Tampoco podrá ser nombrado para cargo alguno que se haya creado o cuya retribución haya sido aumentada durante el período para el que haya sido elegido.

Artículo 14

Ningún senador o diputado de la Cámara de Representantes podrá comparecer personalmente como abogado ante Tribunal de Justicia, tribunales electorales u organismos cuasi-judiciales o administrativos. Tampoco podrá tener participación financiera directa indirecta durante su mandato en contratos ni en concesiones o privilegios otorgados por el Estado por dependencias, entidades u órganos del mismo, incluidas cualesquiera sociedades de propiedad del Estado o controladas por él o filiales de las mismas, ni intervenir con ánimo de lucro ante oficinas del Estado ni en asuntos en los que pueda ser llamado a actuar en razón de su cargo.

Artículo 15

El Congreso se reunirá una vez al año el cuarto lunes de julio en período ordinario de sesiones, salvo que la ley fije una fecha diferente, y continuará en período de sesiones el número de días que el mismo Congreso acuerde hasta treinta días antes de que se inicie su siguiente período ordinario, excluidos los sábados, domingos y días legalmente festivos, sin perjuicio de que el Presidente pueda convocar un período especial de sesiones.

Artículo 16

1. El Senado elige a su Presidente y la Cámara de Representantes a su *Speaker*, por mayoría de votos de sus respectivos miembros. Cada Cámara elegirá a los demás funcionarios que considere necesarios.

2. La mayoría de cada Cámara constituye *quorum* para tratar cualquier asunto, pero un número menor podrá aplazar la sesión de un día a otro

y requerir la asistencia de los miembros ausentes del modo y so pena de las sanciones que dicha Cámara disponga.

3. Cada Cámara podrá aprobar su Reglamento, sancionar a sus miembros por conducta desordenada y, con la aprobación de dos tercios de sus miembros, suspender o expulsar a uno de ellos. No podrá la suspensión, sin embargo, imponerse por lapso superior a sesenta días.

4. Cada Cámara llevará un Diario de Sesiones y lo publicará periódicamente, exceptuadas las partes que, a su juicio, puedan afectar a la seguridad nacional. Se anotarán en el Diario, a petición de una quinta parte de los miembros presentes, los votos a favor y en contra sobre la cuestión. Cada Cámara levantará asimismo acta de sus reuniones.

5. Ninguna de las Cámaras podrá aplazar más de tres días sus reuniones durante el período de sesiones del Congreso sin el consentimiento de la otra, ni podrá trasladarlas a lugar distinto de aquél donde se reúnen las dos Cámaras.

Artículo 17

El Senado y la Cámara de Representantes crearán cada uno su propio Tribunal Electoral, que será el Juez único de todas los conflictos sobre la elección, presentación y cualificación de sus miembros respectivos. Cada Tribunal Electoral estará compuesto por nueve miembros, tres de los cuales serán magistrados del Tribunal Supremo designados por el Presidente del propio Tribunal y los seis restantes miembros del Senado o la Cámara de Representantes, según los casos, elegidos por representación proporcional de los partidos políticos y sectores u organizaciones registrados por el sistema de listas de partidos y representados en la Cámara. Presidirá cada Tribunal Electoral el Juez más antiguo de sus miembros.

Artículo 18

Se creará un Comité de Nombramientos compuesto por el Presidente del Senado, quien lo presidirá, doce Senadores y doce Diputados de la Cámara de Representantes elegidos por cada Asamblea conforme a la representación proporcional de los partidos políticos y de los sectores y organizaciones registrados por el sistema de listas de partidos y representadas en la Asamblea respectiva. El presidente del Comité no tendrá derecho de voto salvo en caso de empate. El Comité se pronunciará en un plazo de treinta

días sobre los nombramientos que se le sometan y adoptará sus acuerdos por mayoría de sus componentes.

Artículo 19

Los Tribunales Electorales y el Comité de Nombramientos se constituyen a los treinta días de haberse constituido el del Senado y la Cámara de Representantes con la elección de su Presidente y del Speaker respectivamente. El Comité de Nombramientos se reunirá únicamente mientras esté en período de sesiones el Congreso, por convocatoria de su Presidente o de una mayoría de sus miembros, para cumplir los cometidos y funciones que le asigna la presente Constitución.

Artículo 20

Los registros y libros de cuentas del Congreso se conservarán y serán accesibles al público de acuerdo con lo dispuesto por la ley. Los libros serán auditados por el Tribunal de Cuentas, que publicará anualmente una lista pormenorizada de las sumas pagadas a cada miembro y de los gastos que ha realizado.

Artículo 21

El Senado o la Cámara de Representantes o cualquiera de sus respectivas comisiones podrá efectuar investigaciones en apoyo de la ley de acuerdo con su Reglamento debidamente publicado, respetando todo caso los derechos de las personas que aparezcan en tales investigaciones o resulten afectadas por ellas.

Artículo 22

Podrán los Ministros, a iniciativa propia y con el consentimiento del Presidente o a petición de una de las Cámaras, según disponga el respectivo Reglamento, comparecer y ser oídos ante una de ellas sobre materias relacionadas con su respectivo departamento. Las preguntas por escrito deben ir dirigidas al Presidente del Senado o al *Speaker* de la Cámara de Representantes tres días, como mínimo, antes de la fecha en que esté prevista la comparecencia. Las interpelaciones no estarán limitadas a las preguntas por escrito, sino que podrán abarcar materias relacionadas con éstas. Cuando

así lo exija la seguridad del Estado o el interés público y el Presidente así lo declare por escrito, podrá celebrarse la comparecencia en sesión secreta.

Artículo 23

1. Es potestad exclusiva del Congreso, con el voto favorable de dos tercios de entrambas Cámaras en sesión conjunta, declarar la existencia del estado de guerra.

2. En tiempo de guerra o de cualquier otra emergencia nacional, podrá el Congreso autorizar mediante ley al Presidente, por un período definido y con las restricciones que el mismo Congreso acuerde, el ejercicio de los poderes adecuados y necesarios para llevar a la práctica una política nacional concretamente declarada. Salvo revocación por resolución anterior del Congreso, los poderes expiran al finalizar el período de sesiones en el que hayan sido otorgados.

Artículo 24

Los proyectos de ley de créditos presupuestarios, ingresos fiscales o aranceles aduaneros, los que autoricen el incremento de la Deuda Pública, los de aplicación a finalidades locales y los de contenido individualizado, sólo pueden tener origen en la Cámara de Representantes, pero el Senado podrá proponer enmiendas o pronunciarse en favor de éstas.

Artículo 25

1. No podrá el Congreso incrementar las consignaciones presupuestarias recomendadas por el Presidente para el funcionamiento de la Administración, tal como se especifiquen en los Presupuestos Generales del Estado. Se regularán por ley la forma, el contenido y el modo de preparación de los Presupuestos.

2. No se incluirá disposición ni norma legislativa alguna en el proyecto de ley de Presupuestos Generales, a menos que se refiera específicamente a determinados créditos consignados a él. En todo caso la disposición o norma legislativa deberá limitarse, en cuanto a su ámbito de vigencia, al crédito presupuestario al que se refiere.

3. El procedimiento de aprobación de los créditos presupuestarios para el Congreso se ajustará rigurosamente al procedimiento de aprobación

de los créditos presupuestarios para los demás departamentos y órganos del Estado.

4. Todo proyecto de ley especial de consignaciones presupuestarias especificará la finalidad de éstas, y deberá sufragarse con cargo a fondos efectivamente disponibles según certificación del Tesoro Nacional, o bien con cargo a unos ingresos fiscales equivalentes propuestos en el propio proyecto.

5. No se aprobará ninguna ley por la que se autorice la transferencia de consignaciones presupuestarias. Podrán, sin embargo, el Presidente, el Presidente del Senado, el *Speaker* de la Cámara de Representantes, el Presidente del Tribunal Supremo y los Presidentes de Comisiones Constitucionales ser autorizados por ley a incrementar algún renglón en la Ley General de Presupuestos para su respectivo Departamento con cargo a economías en otros renglones de sus créditos respectivos.

6. Los fondos discrecionales asignados a funcionarios concretos sólo serán desembolsados para fines públicos e irán apoyados en justificantes apropiados, con sujeción a las directrices que la ley establezca.

7. Si al término del ejercicio anual el Congreso no ha aprobado el proyecto de Presupuestos Generales para el siguiente ejercicio, se considerará prorrogada la Ley General de Presupuestos para el ejercicio precedente, que permanecerá en vigor hasta que el Congreso apruebe un nuevo proyecto de ley de Presupuestos Generales.

Artículo 26

1. Todo proyecto de ley aprobado por el Congreso tendrá un solo objeto, que se expresará en su título.

2. Ningún proyecto de ley aprobado por una de las Cámaras se convertirá en ley mientras no haya sido aprobado en tres lecturas en días separados, y se hayan distribuido entre sus miembros ejemplares impresos del mismo en su forma final tres días antes de su aprobación, excepto cuando el Presidente certifique la necesidad de su aprobación urgente por razones de calamidad pública o de emergencia. No se admitirá enmienda alguna en la última lectura del proyecto y se procederá inmediatamente a su votación, haciéndose constar en el Diario de Sesiones los votos a favor y los votos en contra.

Artículo 27

1. Todo proyecto de ley aprobado por el Congreso será presentado al Presidente antes de que se convierta en ley. Si el Presidente lo aprueba, lo firmará; en caso contrario, lo vetará y devolverá con sus objeciones a la Cámara de donde proceda, la cual lo anotará en su conjunto en su Diario de Sesiones y procederá a nueva lectura. Si después de ésta dos tercios de los miembros de dicha Cámara aprueban el proyecto de ley, éste enviará con las objeciones a la otra Cámara, donde será igualmente objeto de nueva lectura, y si es aprobado por dos tercios de la totalidad de sus miembros, se convertirá en ley. En todos estos casos los votos de cada Cámara se determinarán por síes y noes y se harán constar en su Diario los nombres de quienes voten a favor o en contra. El Presidente comunicará su veto a los proyectos de ley a la Cámara en la que se hayan originado, dentro de los treinta días de la fecha de recepción; en caso contrario, se convertirán en ley como si él lo hubiese firmado.

2. El Presidente tiene derecho de veto sobre cualquier concepto o punto de proyectos de ley de consignaciones presupuestarias, ingresos fiscales o aranceles aduaneros, pero el veto no afecta al concepto o conceptos a los que el Presidente no haya formulado objeción.

Artículo 28

1. El régimen tributario será uniforme y equitativo. El Congreso establecerá lo antes posible un sistema de iniciativa elaborará un sistema de tributación progresiva.

2. Podrá el Congreso autorizar por ley al Presidente, dentro de los límites y restricciones que el propio Congreso señale, a establecer aranceles aduaneros, contingentes de importación y exportación, derechos de tonelaje y portuarios y otros derechos o cánones dentro del marco del plan nacional de desarrollo del Gobierno.

3. No podrá aprobarse ley alguna que conceda exenciones fiscales, salvo con el voto favorable de la mayoría de todos los miembros del Congreso.

Artículo 29

1. No se pagará suma alguna de dinero sino en virtud de consignación presupuestaria aprobada por ley.

2. No se consignarán, aplicarán, pagarán ni utilizarán directa o indirectamente dinero ni propiedades del Estado para uso, beneficio o mantenimiento de sectas, iglesias, confesiones, instituciones partidistas o sistemas religiosos, ni de sacerdotes, predicadores o ministros, salvo los que estén destinados en las Fuerzas Armadas o en establecimientos penitenciarios o en orfanatos o leproserías del Estado.

3. El importe total de lo recaudado por impuestos destinados a una finalidad concreta se considera fondo especial y se empleará únicamente para dicha finalidad. Si el objeto para el que ha sido creado el fondo especial se ha cumplido o se ha abandonado, se transferirá el sobrante al Tesoro Público.

Artículo 30

No se aprobará ley alguna que aumente el ámbito de jurisdicción del Tribunal Supremo en instancia de apelación que le confiere la presente Constitución, sin el consejo y conformidad del propio Tribunal Supremo.

Artículo 31

No se podrán conferir por ley títulos de realeza o de nobleza.

Artículo 32

El Congreso establecerá lo antes posible un sistema de iniciativa popular y de *referendum*,²² así como sus excepciones, por el que el pueblo pueda proponer directamente y aprobar leyes o aprobar o rechazar una ley o parte de ella aprobada por el Congreso o alguna entidad de Administración local, previo registro de una solicitud con este fin firmada por el diez por ciento, como mínimo, del total de electores censados, y en el que cada circunscripción electoral deberá estar representada, al menos, por el tres por ciento de los electores registrados en ella.

²² *N. del trad.*- Se estableció rápidamente, en efecto, por la Ley de Iniciativas y Referendos de 1987 (*Initiative and Referendum Act 1987*) o Ley 6.735

TÍTULO VII

DEL PODER EJECUTIVO

Artículo 1º

El Poder Ejecutivo reside en el Presidente de las Filipinas.

Artículo 2º

Sólo puede ser elegido Presidente quien sea natural de las Filipinas, esté censado como elector, sepa leer y escribir, tenga por lo menos cuarenta años de edad el día de la elección y haya residido en las Filipinas como mínimo, lo diez años anteriores a la fecha de su elección.

Artículo 3º

Se instituye el cargo de Vicepresidente con los mismos requisitos y el mismo período de mandato, elegido de la misma manera que el Presidente, y revocable del mismo modo.

Podrá el Vicepresidente ser nombrado miembro del Gabinete, sin necesidad de confirmación.

Artículo 4º

El Presidente y el Vicepresidente son elegidos en votación popular directa para un mandato de seis años, que dará comienzo a mediodía del 30 de junio siguiente al día de la elección y expirará a mediodía de la misma fecha, seis años después. El Presidente no es reelegible. Ninguna persona que le haya sucedido como Presidente y que haya ejercido como tal durante más de cuatro años, será elegible para el mismo cargo.

Ningún Vicepresidente podrá ejercer el cargo durante más de dos períodos sucesivos. No se considera la renuncia libre al cargo por cualquier lapso de tiempo como interrupción de la continuidad en el mandato para el período completo para el cual el Vicepresidente haya sido elegido.

Salvo disposición de la ley en otro sentido, la elección regular del Presidente y del Vicepresidente se celebrará el segundo lunes del mes de mayo.

Las actas de todas las elecciones a Presidente y Vicepresidente, debidamente certificadas por la Junta de contadores electorales de cada provincia o ciudad, se remitirán al Congreso e irán dirigidas al Presidente del Senado. Al recibir los certificados de recuento, el Presidente del Senado, dentro de los treinta días siguientes al de las elecciones, abrirá los certificados en presencia del Senado y de la Cámara de Representantes en sesión conjunta pública, y el Congreso, una vez comprobada la autenticidad y la debida ejecución de las elecciones del modo establecido por la Ley, proclamará el resultado de los votos.

Se proclama electa a la persona que tenga el mayor número de votos, pero en caso de que dos o más tengan un número igual de votos, una de ellas será inmediatamente elegida por el voto favorable de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras del Congreso, en votaciones separadas.

El Congreso aprobará normas específicas para el escrutinio de los certificados.

El Tribunal Supremo en Pleno resuelve en única instancia los recursos sobre elección, declaraciones y requisitos de elegibilidad del Presidente o Vicepresidente, y podrá promulgar sus propias normas con este fin.

Artículo 5º

Antes de tomar posesión del cargo, el Presidente, el Vicepresidente o el Presidente en funciones deberán prestar el siguiente juramento o promesa:

«Juro solemnemente (o prometo) que cumpliré fielmente y a conciencia mis funciones de Presidente (o Vicepresidente o Presidente en funciones) de las Filipinas, preservar y defender su Constitución, ejecutar sus leyes, hacer justicia a todos y dedicarme al servicio de la Nación. Pido para ello la ayuda de Dios» (en caso de promesa se omitirá esta última frase.)

Artículo 6º

El Presidente tendrá una residencia oficial. El sueldo del Presidente y del Vicepresidente se decidirá por ley y no puede ser reducido durante el período en que ocupen el cargo. Tampoco podrá entrar en vigor ningún aumento de dicha remuneración mientras no finalice el mandato en el cual se ha aprobado dicho aumento. Mientras desempeñen sus cargos no recibirán el Presidente ni el Vicepresidente ningún otro emolumento del Estado ni de otra fuente.

Artículo 7º

El Presidente y el Vicepresidente electos toman posesión al comienzo de su período de mandato.

Si el Presidente electo no reúne los requisitos para la asunción de sus funciones, actuará como Presidente el Vicepresidente electo hasta que aquél cumpla dichos requisitos.

Si al comienzo del mandato presidencial el Presidente electo ha fallecido o está afectado de incapacidad permanente, queda investido como Presidente el Vicepresidente electo.

En el supuesto de que no se haya elegido Presidente ni Vicepresidente o de que ambos hayan fallecido o hayan quedado permanentemente incapacitados, actuará en funciones de Presidente el del Senado o, en caso de incapacidad de éste, el *Speaker* de la Cámara de Representantes, hasta que se elija con todos los requisitos un Presidente o un Vicepresidente.

En caso de muerte, incapacidad permanente o falta de cualificación de los cargos a que se refiere el párrafo precedente, el Congreso establecerá por ley el procedimiento para elegir a quien haya de asumir las funciones presidenciales hasta que se elija un Presidente o un Vicepresidente que reúna los requisitos.

Artículo 8º

En caso de defunción, incapacidad permanente, destitución o dimisión del Presidente en funciones, asumirá la presidencia el Vicepresidente. En el supuesto de muerte, incapacidad permanente, destitución o dimisión tanto del Vicepresidente como del Presidente, actuará como presidente en funciones el del Senado o, si está incapacitado, el *Speaker* de la Cámara de Representantes, hasta que se elija un Presidente o Vicepresidente que cumpla los requisitos.

El Congreso determinará por ley quién haya de asumir las funciones presidenciales en caso de muerte, incapacidad permanente o dimisión del Presidente en funciones (*Acting President*). La persona así designada desempeñará sus funciones hasta que sea elegido con todos los requisitos el Presidente o Vicepresidente y estará sujeta a las mismas restricciones en cuanto a poderes e incompatibilidades que el Presidente en funciones.

Artículo 9º

Si se produce vacante en el cargo de Vicepresidente durante el período para el cual ha sido elegido, el Presidente nombrará entre los miembros del Senado y la Cámara de Representantes, a un Vicepresidente, que asumirá el cargo al ser confirmado por el voto favorable de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, en votaciones separadas.

Artículo 10º

A las diez en punto de la mañana del tercer día de vacante de los cargos de Presidente y Vicepresidente, se reunirá el Congreso conforme a su Reglamento y sin necesidad de preaviso, y aprobará en un plazo de siete días una ley de convocatoria de elecciones especiales a la Presidencia y a la Vicepresidencia, que tendrán lugar no antes de cuarenta y cinco ni después de sesenta días de la convocatoria. El proyecto de ley de convocatoria se considerará certificado conforme al artículo 26.2 del Título VI de esta Constitución y se convierte en ley una vez aprobado en tercera lectura por el Congreso. Los créditos presupuestarios para la elección especial se imputarán a cualquier consignación del ejercicio en curso y están exentos de los requisitos del artículo 25.4 del citado Título. No se suspenderá la convocatoria del Congreso ni se aplazarán la elecciones especiales ni se convocarán éstas si la vacante se produce dentro de los dieciocho meses anteriores a la fecha de la siguiente elección presidencial.

Artículo 11

Si el Presidente remite al del Senado y al *Speaker* de la Cámara de Representantes declaración por escrito de que se ve en la imposibilidad de cumplir las funciones y obligaciones de su cargo, y hasta que les envíe declaración escrita en sentido contrario, dichas funciones y deberes serán desempeñadas por el Vicepresidente como Presidente en funciones.

En caso de que la mayoría de los miembros del Gabinete transmita al Presidente del Senado y al *Speaker* de la Cámara de Representantes declaración por escrito de que ya no existe incapacidad, volverá el Presidente a asumir las funciones y obligaciones de su mandato. Mientras tanto, si la mayoría de los miembros del Gabinete transmite en un plazo de cinco días al Presidente del Senado y al *Speaker* de la Cámara de Representantes

declaración por escrita de que el Presidente se halla imposibilitado de desempeñar las funciones y deberes de su cargo, el Congreso adoptará la resolución correspondiente, para reunirse, si no estuviere en sesión, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, de acuerdo con su Reglamento y sin necesidad de convocatoria.

Si el Presidente remite con posterioridad al del Senado y al *Speaker* de la Cámara de Representantes un escrito por el que declara que ha cesado su estado de incapacidad, volverá aquél a ejercer las facultades y obligaciones del cargo. Si en los cinco días siguientes, sin embargo, la mayoría de los miembros del Gabinete remite por escrito al Presidente del Senado y al *Speaker* de la Cámara de Representantes una declaración de que el Presidente se encuentra incapacitado para el desempeño de sus facultades y obligaciones, el Congreso adoptará el acuerdo que proceda. Si no estuviere en período de sesiones, se reunirá en las veinticuatro horas siguientes sin necesidad de convocatoria.

En caso de que el Congreso, dentro de los diez días siguientes a la recepción de esta última declaración o, de no encontrarse en período de sesiones, dentro de los doce días siguientes a la fecha preceptiva de nueva reunión, acuerde por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras en votaciones separadas que el Presidente se halla incapacitado para el desempeño de sus facultades y obligaciones, pasará el Vicepresidente a ejercerlas como Presidente en funciones. el Vicepresidente actuará como Presidente. En caso contrario, el Presidente continuará ejerciendo las funciones y obligaciones de su cargo.

Artículo 12

En caso de enfermedad grave del Presidente, se informará al público de su estado de salud. Tendrán acceso al Presidente en todo momento durante su enfermedad los miembros del Gabinete encargados de la seguridad nacional y de las relaciones extranjeras y el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de las Filipinas.

Artículo 13

No podrán el Presidente, el Vicepresidente, los miembros del Gabinete y sus adjuntos o ayudantes ocupar ningún otro cargo o empleo durante el tiempo que desempeñen su cargo, salvo que en esta Constitución se disponga otra cosa. No ejercerán directa ni indirectamente durante su

mandato ninguna otra profesión ni participar en ningún negocio, ni participarán económicamente en ningún contrato con el Estado, franquicia o privilegio especial concedidos por el Estado o sus departamentos, entidades u organismos, incluidas las sociedades de su propiedad o dominadas por él o sus filiales. Evitarán estrictamente cualquier conflicto de intereses en el desempeño de su cargo.

No podrán el cónyuge y familiares por consanguinidad o afinidad dentro del cuarto grado del Presidente ser nombrados durante el período de su cargo miembros de las Comisiones constitucionales, Defensor del Pueblo ni Secretarios, Subsecretarios, Presidentes o Jefes de Juntas u Oficinas, incluidas las sociedades propiedad del Estado o dominadas por él y sus filiales.

Artículo 14

Los nombramientos realizados por un Presidente en funciones permanecerán en vigor, salvo que sean revocados por el Presidente elegido en un plazo de noventa días después de ocupar o volveré a ocupar su cargo.

Artículo 15

Dos meses inmediatamente antes de las siguientes elecciones presidenciales y hasta que finalice su plazo, no podrá el Presidente o Presidente en funciones realizar nombramientos, excepto nombramientos temporales de cargos ejecutivos, cuando una vacante continuada pueda menoscabar la función pública o poner en peligro la seguridad pública.

Artículo 16

El Presidente elige y, con el parecer favorable de la Comisión de Nombramientos, nombra a los Jefes de los departamentos ministeriales, embajadores, otros altos cargos públicos y cónsules, a los jefes de las Fuerzas Armadas a partir del rango de coronel o capitán de navío y a otros cargos cuyos nombramientos le corresponda de acuerdo con esta Constitución. Nombra, igualmente, los demás altos cargos del Estado cuyos nombramientos no estén reservados de otro modo por la ley, y a quienes esté autorizado por la ley para nombrar. Podrá el Congreso podrá reservar por ley el nombramiento de otros oficiales y Jefes de menor rango exclusivamente

al Presidente, a los tribunales, o a los Jefes de departamentos ministeriales, entidades, de comisiones o de juntas.

El Presidente podrá efectuar nombramientos durante las vacaciones voluntarias o preceptivas del Congreso, pero sólo serán efectivos mientras no sean rechazados por la Comisión de Nombramientos o hasta la siguiente sesión del Congreso.

Artículo 17

El Presidente tiene potestad sobre todos los Departamentos ejecutivos, juntas y oficinas, y se asegurará de que las leyes sean fielmente ejecutadas.

Artículo 18

El Presidente es el Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de las Filipinas, a las que puede recurrir en caso necesario para la prevención o represión de todo acto de violencia ilegal, invasión o rebelión. En caso de invasión o rebelión, podrá, si así lo exige la seguridad pública, suspender por sesenta días como máximo el privilegio de *habeas corpus* o imponer la ley marcial en las Filipinas o en cualquier parte de la nación. En un plazo de cuarenta y ocho horas después de la proclamación de la ley marcial o de la suspensión del privilegio de *habeas corpus*, el Presidente informará en persona o por escrito al Congreso. El Congreso podrá, en votación conjunta, con el voto favorable de al menos la mayoría de sus miembros en sesión ordinaria o especial, revocar la proclamación o suspensión, revocación que no podrá ser vetada por el Presidente. A iniciativa del Presidente, el Congreso podrá prorrogar del mismo modo la proclamación o la suspensión por un lapso que determinará propio el Congreso, si persiste la invasión o rebelión y lo exige la seguridad pública.

Si no estuviere en período de sesiones, el Congreso se reunirá en las veinticuatro horas siguientes a la proclamación o suspensión, de acuerdo con su Reglamento y sin necesidad de convocatoria.

Podrá el Tribunal Supremo, en virtud de procedimiento incoado conforme a derecho por cualquier ciudadano, podrá revisar la suficiencia de la base de hechos en que se apoye la proclamación de la ley marcial o la suspensión del privilegio de *habeas corpus* o la prórroga de ésta, y hará pública su recisión en los treinta días siguientes a la incoación.

La ley marcial no suspende la vigencia de la Constitución ni suplanta el funcionamiento de los Tribunales civiles o las asambleas legislativas, ni autoriza el otorgamiento de jurisdicción a Tribunales y organismos militares sobre civiles, cuando sean capaces los tribunales civiles de seguir actuando, ni suspende automáticamente el privilegio de *habeas corpus*.

Sólo se aplicará la suspensión del mandamiento de *habeas corpus* a personas acusadas judicialmente de rebelión o delitos conexos o relacionados directamente con la invasión.

Durante la suspensión del privilegio de *habeas corpus* toda persona arrestada o detenida en virtud de la suspensión será acusada en un plazo de tres días. De lo contrario será puesta en libertad.

Artículo 19

Salvo en caso de sentencia de destitución u otros que se dispongan en esta Constitución, el Presidente puede otorgar indultos, conmutaciones o perdones, y perdonar sanciones y embargos después de su confirmación por sentencia judicial.

Tiene igualmente la prerrogativa de amnistía con la aprobación de la mayoría de los miembros del Congreso.

Artículo 20

El Presidente podrá concertar o avalar empréstitos exteriores en nombre de la República de las Filipinas, previa aprobación de la Junta Monetaria, y dentro de los límites legales. En los treinta días siguientes a cada trimestre año natural la Junta Monetaria someterá al Congreso un informe completo de sus decisiones sobre las solicitudes de empréstitos que hayan de concertarse por el Estado o por sociedades de propiedad o de control estatal y que tengan previsiblemente como efecto el incremento de la deuda exterior y contengan otros extremos especificados legalmente.

Artículo 21

Todo convenio internacional requiere para su validez y efecto previa aprobación por dos tercios, como mínimo, de los miembros del Senado.

Artículo 22

En los treinta días siguientes al comienzo de cada período ordinario de sesiones el Presidente someterá al Congreso, como base del proyecto de ley de Presupuestos Generales, un proyecto de desembolsos y fuentes de financiación, incluidos los ingresos procedentes de medidas de ingresos tanto existentes como proyectados.

Artículo 23

El Presidente se dirigirá al Congreso al iniciarse el período ordinario de sesiones. Podrá igualmente comparecer ante él en cualquier otro momento.

Título VIII**DEL PODER JUDICIAL***Artículo 1º*

El Poder Judicial reside en el Tribunal Supremo y en los Tribunales de menor rango que establezca la ley.

La función jurisdiccional consiste en la obligación de los Tribunales de justicia de dirimir los conflictos efectivamente planteados sobre derechos legalmente exigibles y ejecutables, y determinar si ha habido o no abuso grave de poder que suponga una falta o exceso de jurisdicción de cualquier sector u organismo del Gobierno.

Artículo 2º

El Congreso tiene la potestad de definir, prescribir y atribuir la jurisdicción de los diversos Tribunales, pero no podrá privar al Tribunal Supremo de su jurisdicción sobre los casos enumerados en el artículo 5º del presente Título.

No se aprobará ninguna ley que reorganice la Judicatura si fuere susceptible de menoscabar la seguridad de sus miembros en el cargo.

Artículo 3º

La Judicatura goza de autonomía fiscal. No podrán los créditos presupuestarios para la Judicatura ser reducidos por el Poder Legislativo por

debajo del importe presupuestado para el año anterior, y una vez aprobados, se librarán automática y regularmente.

Artículo 4º

1. El Tribunal Supremo se compone de un Presidente y catorce (14) magistrados asociados y podrá reunirse en Pleno (*en banc*) o, a su discreción, en Salas de tres, cinco o siete miembros. Toda vacante se cubrirá en los noventa días siguientes.

2. Todos los casos acerca de la constitucionalidad de tratados, acuerdos internacionales, acuerdos ejecutivos (*executive agreements*) o leyes, que deban sustanciarse ante el Tribunal en Pleno, y cualesquiera otros que, según las normas del propio Tribunal, deban ser oídos en el Pleno, incluidos los que se refieren a la constitucionalidad, aplicación o ejecución de decretos presidenciales, proclamaciones, órdenes ministeriales, instrucciones, ordenanzas y otras normas, se decidirán por el voto favorable de una mayoría de los miembros que hayan participado efectivamente en las deliberaciones y votado sobre el fondo del asunto.

3. Las causas o asuntos sustanciados ante una Sala se decidirán o resolverán por mayoría de los miembros que hayan tomado parte efectivamente en las deliberaciones y votado sobre el fondo de la causa, y con el voto favorable de tres, como mínimo, de dichos miembros. De no obtenerse el número requerido, la causa se resolverá en Pleno. No se podrá, sin embargo, modificar ni revocar doctrina o principio jurídico establecido en sentencia del Pleno o de Sala, sino por nueva sentencia dictada en Pleno.

Artículo 5º

El Tribunal Supremo tiene las facultades siguientes:

1. Conocer en única instancia las causas que afecten a embajadores, otros en apelación o certiorari, cargos públicos y cónsules, y sobre peticiones de certiorari, prohibición, mandamus, quo warranto y habeas corpus.

2. Revisar, repasar, anular, modificar o confirmar, como disponga la ley o las normas del Tribunal, sentencias firmes y órdenes de Tribunales inferiores en:

a) los casos en que se trate de la constitucionalidad o validez de cualquier tratado, convenio internacional o ejecutivo, ley, decreto presidencial, proclamación, orden, instrucción, ordenanza o regulación;

b) los casos sobre legalidad de impuestos, contribuciones, gravámenes o tasas o sanciones impuesta en relación con ellos:

c) los casos en que se discuta la jurisdicción de un tribunal inferior;

d) los casos criminales en los que la sanción impuesta sea la cadena perpetua o superior y

e) los casos en los que sólo se discuta un error o cuestión de derecho.

3. Destinar temporalmente a jueces de tribunales inferiores a otros destinos según exija el interés público. Los destinos temporales no serán superiores a seis meses sin el consentimiento del Juez interesado.

4. Ordenar cambios de sede o lugar de juicio para evitar errores judiciales.

5. Dictar normas sobre protección y ejecución de los derechos constitucionales, alegaciones, práctica y procedimiento en todos los tribunales, admisión al ejercicio de la abogacía, el Colegio Nacional de Abogados (*the Integrated Bar*) y asistencia jurídica gratuita, con el fin de establecer un procedimiento simplificado y económico para la solución rápida de las causas. Las normas serán uniformes para todos los tribunales del mismo grado y no reducirán, ampliarán ni modificarán los derechos sustantivos. Permanecerán en vigor las normas de procedimiento de tribunales especiales y organismos cuasi-judiciales mientras no sean anuladas por el Tribunal Supremo, y

6. Nombrar a todos los funcionarios y empleados de la Judicatura de acuerdo con el Estatuto de la Función Pública.

Artículo 6º

El Tribunal Supremo ejerce la supervisión administrativa de los demás tribunales y de su respectivo personal.

Artículo 7º

1. Sólo puede ser nombrado miembro del Tribunal Supremo o de cualquier Tribunal colegiado inferior quien sea ciudadano natural de las Filipinas. Los miembros del Tribunal Supremo deben tener al menos

cuarenta años de edad y haber ejercido como jueces de tribunales inferiores o como abogados en Filipinas durante quince años como mínimo.

2. El Congreso establecerá los requisitos para ser jueces de cualquier tribunal inferior, pero sólo pueden ser nombrados Jueces quienes sean ciudadanos de las Filipinas y miembros del Colegio Nacional de Abogados.

3. Todo miembro de la Judicatura debe ser persona de probada competencia, integridad, probidad e independencia.

Artículo 8º

1. Se crea el Consejo de la Magistratura y de la Abogacía (*Judicial and Bar Council*) bajo la supervisión del Tribunal Supremo, compuesto por el Presidente del Tribunal Supremo como Presidente nato (*ex officio Chairman*), el Secretario de Estado de Justicia y un representante del Colegio Nacional de Abogados, un profesor de Derecho, un miembro jubilado del Tribunal Supremo y un representante del sector privado.

2. Los miembros ordinarios del Consejo son nombrados por el Presidente para un período de cuatro años con la conformidad del Comité de Nombramientos. De los miembros designados en primer lugar, el representante del Colegio Nacional de Abogados ejerce durante cuatro años, el profesor de Derecho tres años, el miembro jubilado del Tribunal Supremo dos años y el representante del sector privado un año.

3. El secretario (*The Clerk*) del Tribunal Supremo es el secretario nato (*ex officio*) del Consejo, y custodiará las actas de sus actuaciones.

4. Los miembros ordinarios del Consejo recibirán la remuneración que determine el Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo asignará en su presupuesto anual los créditos para el Consejo.

5. El Consejo tiene el cometido principal de recomendar candidatos para la Judicatura, sin perjuicio de cualesquiera otras funciones y deberes que le asigne el Tribunal Supremo.

Artículo 9º

Los miembros del Tribunal Supremo y jueces de tribunales inferiores son nombrados, sin necesidad de confirmación, por el Presidente entre una lista de al menos tres candidatos, preparada por el Consejo de la Judicatura y de la Abogacía para cada vacante.

El Presidente publicará los nombramientos para tribunales inferiores dentro de los noventa días siguientes a la recepción de la lista.

Artículo 10º

El sueldo del Presidente y de los magistrados del Tribunal Supremo, así como de los Jueces de los Tribunales inferiores se fijará por ley, y no podrá ser reducido mientras estén desempeñando el cargo.

Artículo 11

Los miembros del Tribunal Supremo y Jueces de Tribunales inferiores desempeñan el cargo, mientras observen buena conducta, hasta que cumplan los setenta años de edad o queden incapacitados para ejercer sus funciones. El Tribunal Supremo en Pleno tiene potestad disciplinaria sobre los jueces de tribunales inferiores, así como la de ordenar su destitución con el voto favorable de la mayoría de los miembros que hayan deliberado efectivamente y votado sobre el fondo del caso.

Artículo 12

No podrán los miembros del Tribunal Supremo y demás tribunales establecidos por la ley ser nombrados para ningún organismo que desarrolle tareas cuasi-judiciales o administrativas.

Artículo 13

Las conclusiones del Tribunal Supremo en cualquier causa sometida a él para decisión en Pleno o en Sala se adoptarán en deliberación antes de que se asigne la causa a uno de sus miembros para redactar la sentencia. Se expedirá la correspondiente certificación firmada por el Presidente del Tribunal, de la que se incorporará a los autos y que se notificará a las partes. Deberán motivar su posición los miembros que no hayan participado, hayan disentido o se hayan abstenido de una decisión o resolución. Los mismos requisitos se observarán en los tribunales colegiados inferiores.

Artículo 14

Ningún Tribunal dictará sentencia sin expresar en ella clara y nítidamente los hechos y los principios de derecho en que se basa.

No se inadmitirá ni rechazará ningún recurso de revisión o moción de reconsideración de un fallo del tribunal sin especificar el fundamento jurídico de la decisión.

Artículo 15

1. Las causas o asuntos que se incoen después de la entrada en vigor de esta Constitución se decidirán o resolverán en un plazo de veinticuatro meses desde la fecha de elevación al Tribunal Supremo y, salvo que el Tribunal Supremo decrete su reducción, en un plazo de doce meses para todos los tribunales colegiados inferiores y de tres meses para los demás tribunales.

2. Se considera vista para sentencia la causa o el asunto cuando se presente la última alegación, resumen o memorando exigido por las normas del tribunal o por el mismo tribunal.

3. Una vez expirado el período correspondiente, se expide inmediatamente certificación firmada por el Presidente del Tribunal Supremo o por el magistrado presidente, de la que se adjuntará copia a los autos y que se notificará a las partes. La certificación indicará en su caso por qué no se ha dictado o publicado la sentencia o resolución dentro del mencionado período.

4. Aun expirado el plazo y sin perjuicio de las responsabilidades que se hayan podido contraer por esta razón, el tribunal fallará o resolverá el caso o el asunto in demora.

Artículo 16

Dentro de los treinta días del comienzo de cada período ordinario de sesiones del Congreso, el Tribunal Supremo someterá al Presidente y al Congreso un informe anual sobre las operaciones y actividades de la Judicatura.

TÍTULO IX

DE LAS COMISIONES CONSTITUCIONALES

A. DISPOSICIONES COMUNES

Artículo 1º

Son Comisiones Constitucionales en calidad de órganos independientes la Comisión de la Función Pública, la Junta Electoral y el Tribunal de Cuentas.

Artículo 2º

No podrán los miembros de una Comisión Constitucional ocupar otro cargo o empleo durante el ejercicio de sus funciones, ejercer profesión alguna ni dirección activa o control de negocios que puedan quedar afectados de algún modo por las funciones de su cargo, ni tener participación económica, ni directa ni indirectamente, en contratos con el Estado o en franquicias o privilegios concedidos por el Gobierno o sus departamentos, entidades u organismos, incluidas las sociedades propiedad del Estado o dominadas por él o sus filiales.

Artículo 3º

El sueldo del Presidente y de los miembros de las Comisiones, se fijará por ley y no podrá ser reducido durante su respectivo mandato.

Artículo 4º

Las Comisiones Constitucionales nombran sus propios funcionarios y empleados con sujeción a la ley.

Artículo 5º

Las Comisiones gozan de autonomía fiscal. Sus créditos anuales, una vez aprobados, se librarán automática y regularmente

Artículo 6º

Cada Comisión podrá aprobar en Pleno su propio Reglamento sobre alegaciones y procedimiento ante ella o ante cualquiera de sus oficinas. No podrá el Reglamento reducir, ampliar ni modificar derechos sustantivos.

Artículo 7º

Cada Comisión decidirá por mayoría de sus miembros toda causa o asunto presentado ante ella en un plazo de sesenta días desde la fecha de su presentación para decisión o resolución. Se entiende visto el asunto o la causa para decisión o resolución con la presentación de la última alegación, informe o memorando exigido por las normas de la Comisión o por ella

misma. Salvo disposición en otro sentido de esta Constitución o de las leyes, podrá la parte condenada recurrir en *certiorari* ante el Tribunal Supremo la decisión, orden o fallo de la Comisión, en un plazo de treinta días desde la recepción de copia de aquélla.

Artículo 8º

Cada Comisión desempeñará las demás funciones que disponga la ley.

B. COMISION DE LA FUNCION PÚBLICA

Artículo 1º

1. Los funcionarios están sometidos a la Comisión de la Función Pública, compuesta por un Presidente y dos vocales que sean ciudadanos naturales de las Filipinas y, en el momento de su nombramiento, tengan al menos treinta y cinco años de edad, con capacidad acreditada para la Administración Pública, y no hayan sido candidatos para ningún cargo electivo en las elecciones inmediatamente anteriores a su nombramiento.

2. El Presidente y los miembros de la Comisión son nombrados por el Presidente de la República con la conformidad de la Comisión de Nombramientos, por un período de siete años, sin posibilidad de nuevo nombramiento. De los nombrados en primer lugar, el Presidente ocupará su cargo siete años, uno de los vocales cinco años y el otro tres años, y no podrán ser nombrados de nuevo. La cobertura de vacante sólo se hará para el resto del mandato del predecesor. En ningún caso se nombrará o designará vocal alguno a título interino o en funciones.

Artículo 2º

1. La función pública de la Administración Civil abarca todos los órganos, departamentos, organismos y entidades del Estado, incluidas las sociedades de su propiedad o controladas por él, con escritura propia de constitución.

2. Los nombramientos para la función pública se harán estrictamente de acuerdo con el mérito y la aptitud que se determinen en la medida de lo posible y por concurso, excepto para los cargos de carácter político, fundamentalmente confidenciales o especialmente técnicos.

3. Ningún funcionario o empleado de la Administración Civil puede ser destituido o suspendido excepto por causa dispuesta en la ley.

4. Ningún funcionario o empleado de la Administración Civil puede realizar directa o indirectamente maniobras electorales o campañas políticas partidistas

5. No se denegará a los funcionarios el derecho de autoorganización.

6. Gozarán de protección los empleados interinos del Estado en los términos que establezca la ley.

Artículo 3º

En su calidad de organismo central para el personal al servicio del Estado la Comisión de la Función Pública establecerá un funcionariado o de carrera y adoptará medidas para elevar la moral, eficiencia, integridad, responsabilidad, progresividad y amabilidad del funcionario. Fortalecerá el sistema de méritos y recompensas, integrará todos los programas de desarrollo de recursos humanos para todos los rangos y niveles e institucionalizará un clima de gestión que promueva la responsabilidad ante el público. Someterá al presidente y al Congreso una memoria anual sobre sus programas de personal.

Artículo 4º

Todos los funcionarios y empleados prestarán juramento o declaración de mantener y defender esta Constitución.

Artículo 5º

El Congreso procederá a normalizar el sistema de retribuciones de los funcionarios y empleados del Estado, incluidos los de las sociedades de su propiedad bajo su control dotadas de escritura propia de constitución, teniendo en cuenta la naturaleza de las responsabilidades que corresponden a sus cargos y exigidas para ellos.

Artículo 6º

Ningún candidato perdedor en una elección podrá ser nombrado, dentro del año siguiente a dicha elección, para cargo alguno en el Estado o en sociedades de su propiedad o bajo su control o en sus filiales.

Artículo 7º

Ningún funcionario electivo puede ser elegido para nombramiento o designación de puesto o cargo público alguno durante el período en que desempeñe su función.

Salvo que la ley o las funciones básicas de su cargo permitan otra cosa, ningún funcionario nombrado puede ocupar otro puesto o empleo del Estado o de sus departamentos, entidades u organismos, incluidas las sociedades de su propiedad o controladas por él y sus filiales.

Artículo 8º

Ningún funcionario o empleado electivo o nombrado puede recibir una retribución adicional, doble o indirecta, salvo que lo permita específicamente la ley, ni aceptar, sin el consentimiento del Congreso, dádiva, honorario, cargo o título de ningún tipo de cualquier Gobierno extranjero.

No se consideran retribución adicional, doble o indirecta las pensiones o gratificaciones.

C. DE LA JUNTA ELECTORAL

Artículo 1º

1. Se crea una Junta Electoral (*Commission on Elections*) compuesta por un presidente y vocales, todos ellos ciudadanos naturales de las Filipinas, de treinta y cinco años de edad como mínimo en el momento de su nombramiento, poseedores de título universitario y que no hayan sido candidatos para cargos electivos en las elecciones inmediatamente precedentes. La mayoría, incluido el Presidente, serán miembros del Colegio Nacional de Abogados que hayan ejercido la abogacía durante un mínimo de diez años.

2. El Presidente y los vocales de la Junta son nombrados por el Presidente de la República, con la conformidad de la Comisión de Nombramientos, para un período de siete años, sin posibilidad de nuevo nombramiento. Entre los primeros nombrados tres vocales ocuparán el cargo durante siete años, dos cinco años y el último tres años, sin posibilidad de nuevo nombramiento. La provisión de vacante se hará únicamente para el

resto del mandato del predecesor. Nadie puede ser nombrado vocal interino o en funciones.

Artículo 2ª

La Junta Electoral ejerce los siguientes poderes y funciones:

1. ejecutar y administrar todas las leyes y reglamentos relativos al desarrollo de una elección, plebiscito, iniciativas populares, referendos y revocación popular (*recall*);

2. ejercer jurisdicción directa sobre litigios relativos a las elecciones, declaración de candidatos electos (*returns*) y requisitos de todos los cargo electivos regionales, provinciales y municipales, y competencia en vía de apelación sobre los litigios que afecten a cargos municipales electivos y resueltos por tribunales de jurisdicción general o en los que intervengan cargos electivos «de barrio» (*elective barangay officials*) resueltos por tribunales de jurisdicción limitada.

Son ejecutorias e inapelables las decisiones, órdenes finales o fallos de la Junta sobre recursos electorales en que intervengan cargos municipales y «de barrio»:

3. resolver, salvo las que afecten al derecho de voto, las cuestiones que afecten a la elección, incluida la determinación del número y lugar de los colegios electorales, nombramiento de funcionarios e inspectores electorales y registro de electores;

4. delegar, en colaboración con el Presidente, a organismos y entidades ejecutivas, incluidas las Fuerzas Armadas de las Filipinas, el cometido de asegurar a título exclusivo unas elecciones libres, ordenadas, honradas, pacíficas y creíbles;

5. registrar, previa publicación en grado suficiente, a los partidos políticos, organizaciones y coaliciones, los cuales, además de otros requisitos, deben presentar su plataforma o programa de gobierno, y acreditar a sus organizaciones de ciudadanos (*citizen's arms*) en la Junta Electoral. No pueden ser objeto de registro las confesiones religiosas y sectas, ni quienes intenten alcanzar sus objetivos por la violencia o medios ilícitos o se nieguen a mantener y asumir la presente Constitución o estén apoyados por un Estado extranjero.

Constituyen interferencia en los asuntos internos del país las contribuciones financieras de Estados extranjeros o de sus organismos a

partidos políticos, organizaciones, coaliciones o candidatos relacionados con las elecciones. Si son aceptadas, constituirán una razón adicional para la anulación de su registro en la Junta, sin perjuicio de otras sanciones que pueda establecer la ley;

6. presentar con motivo de una reclamación comprobada, o a iniciativa propia, demanda judicial de inclusión o exclusión de electores, e investigar y, cuando proceda, perseguir los actos u omisiones constitutivos de fraude, delito o práctica electoral ilícita;

7. recomendar al Congreso medidas efectivas para reducir los gastos electorales, incluida la limitación de lugares para colocar material de propaganda, e impedir y sancionar toda clase de fraudes, delitos, prácticas ilícitas y candidaturas de obstrucción en las elecciones.

8. recomendar al Presidente la destitución de todo funcionario o empleado en quien haya delegado, o la incoación de cualquier otra acción disciplinaria, por violación, desprecio o desobediencia de directrices, órdenes o decisiones suyas.

9. someter al Presidente y al Congreso una memoria completa sobre el desarrollo de toda elección, plebiscito, iniciativa popular, referendum o revocación popular.

Artículo 3º

La Junta Electoral puede reunirse en Pleno (*en banc*) o en dos secciones (*divisions*) y aprobará su propio reglamento a fin de dar la mayor rapidez posible a la resolución de los casos, incluidas las impugnaciones previas a la proclamación. Todos los conflictos electorales serán oídos y resueltos en una u otra sección, si bien los recursos contra las decisiones deben ser resueltos por la Junta en Pleno.

Artículo 4º

Durante el período electoral la Junta podrá supervisar o regular el disfrute o utilización de toda clase de exenciones o permisos para el uso de transportes y otros servicios públicos, medios de comunicación o información, así como cualesquiera exenciones, privilegios especiales o concesiones otorgadas por el Estado o sus departamentos, entidades u organismos, incluidas las sociedades de su propiedad o control y sus filiales. La supervisión o regulación tenderá a asegurar la igualdad de oportunidades, tiempo y espacio y

el derecho a réplica, incluidas tarifas equitativas y razonables, en las campañas de información pública y discusiones entre candidatos, con el fin de que se celebren las elecciones sean libres, ordenadas, honradas, pacíficas y creíbles.

Artículo 5º

No podrá el Presidente conceder indulto, amnistía, libertad condicional o suspensión de sentencia por violación de las leyes, reglamentos y ordenanzas electorales sin recomendación favorable de la Junta.

Artículo 6º

Se permite el desarrollo de Un sistema libre y abierto de partidos conforme a la libre elección de los ciudadanos, con sujeción a lo dispuesto en el presente Título.

Artículo 7º

No es válido el voto a favor de un partido político, organización o coalición que no esté registrado bajo el sistema de listas de partido que se dispone en esta Constitución.

Artículo 8º

Los partidos políticos u organizaciones o coaliciones registrados en el sistema de listas de partidos no estarán representados en las Juntas de registro de electores, las Juntas de inspectores electorales ni en las Juntas de contadores u otros organismos similares. No obstante tendrán derecho a nombrar observadores de los escrutinios de acuerdo con lo establecido por la ley.

Artículo 9º

Salvo que la Junta disponga otra cosa en casos especiales, el período electoral comienza noventa días antes del día de la elección y finaliza treinta días después.

Artículo 10º

Estarán libres de toda forma de impedimento y discriminación los candidatos de buena fe (*bona fide*) a cualquier cargo público.

Artículo 11

Se consignarán como créditos ordinarios o extraordinarios en los Presupuestos Generales del Estado los fondos declarados por la Junta como necesarios para sufragar los gastos de celebración de elecciones ordinarias y especiales, plebiscitos, iniciativas populares, referendos y revocaciones populares, y, una vez aprobados, se librarán automáticamente previa certificación del Presidente de la Junta.

D. DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Artículo 1º

1. Se instituye un Tribunal de Cuentas (*Commission on Audit*) compuesto por un Presidente y dos vocales, todos ellos ciudadanos naturales de Filipinas, de treinta y cinco años como mínimo en el momento de su nombramiento y contables diplomados con no menos de diez años de experiencia en auditoría o miembros del Colegio Nacional de Abogados dedicados al ejercicio de la abogacía durante un mínimo de diez años y que no hayan sido candidatos a cualquier puesto electivo en las elecciones inmediatamente precedentes a su nombramiento. En ningún momento pueden pertenecer a la misma profesión todos los miembros del Tribunal.

2. El presidente y los vocales del Tribunal son nombrados por el Presidente con la conformidad de la Comisión de Nombramientos para un mandato no renovable de siete años. De los nombrados la primera vez, el Presidente ocupará el cargo siete años, uno de los vocales cinco años y el otro vocal tres años, sin posibilidad de nueva designación en los tres casos. Las vacantes sólo se cubrirán por el resto del mandato del predecesor. En ningún caso ser nombrarán miembros interinos o en funciones.

Artículo 2º

1. El Tribunal de Cuentas tiene la potestad, la autoridad y el deber de examinar, censurar y cerrar todas las cuentas de ingresos fiscales e ingresos, gastos o utilización de fondo y de bienes poseídos en propiedad o en fideicomiso por el Estado o sus departamentos u organismos, incluyendo las sociedades de propiedad del Estado y las controladas por él con escritura

propia de constitución. Examinará asimismo con posterioridad a la censura de cuentas:

- a) los órganos, comisiones y agencias constitucionales que gocen de autonomía fiscal al amparo de la presente Constitución;
- b) los entes colegiados autónomos del Estado y las Universidades autónomas;
- c) otras sociedades de propiedad del Estado o dominadas por éste y sus filiales; y
- d) las entidades no estatales que reciban subsidios o subvenciones, directa o indirectamente, del Estado o por conducto de éste, y a las que la ley o la entidad pagadora obligue a someterse a esta censura de cuentas como condición para percibir el subsidio o subvención.

Sin embargo, cuando resulte inadecuado el sistema de control interno de las entidades así censuradas, podrá el Tribunal adoptar las medidas, incluyendo las de carácter temporal o las especiales posteriores a la censura, que sean necesarias y adecuadas para corregir las deficiencias. El Tribunal supervisará asimismo las cuentas generales del Gobierno y custodiará, durante el período que la ley determine, los justificantes y demás documentos certificativos.

2. Con sujeción a las limitaciones del presente artículo, el Tribunal tiene competencia exclusiva para fijar el ámbito de su censura y de su examen de cuentas, determinar las técnicas y métodos que ello exija, y aprobar normas y reglamentos contables y de censura, incluidos los que sirvan para la prevención y negativa de gastos irregulares, innecesarios, excesivos, dispendiosos o irresponsables u otras aplicaciones de los fondos y propiedades del Estado.

Artículo 3º

No se aprobará ley alguna que exima a entidades del Estado o filiales de ellas, sean las que fueren, ni a inversión alguna de fondos públicos, de la competencia del Tribunal de Cuentas.

Artículo 4º

Sin perjuicio de otros informes que le exija la ley, el Tribunal someterá al Presidente y al Congreso, en el plazo fijado por la Ley, una memoria

anual que comprenderá la situación y operaciones financieras del Estado y sus departamentos, entidades y organismos, incluidas las sociedades del Estado y entidades no gubernamentales sujetas a su auditoría, y recomendará las medidas necesarias para mejorar su rendimiento y eficiencia.

TÍTULO X

DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 1º

Son subdivisiones territoriales y políticas de la República de Filipinas las provincias, ciudades, municipios y barrios (*barangays*). Se crearán regiones autónomas en el Mindanao musulmán y en las cordilleras, del modo que a continuación se dispone.

Artículo 2º

Gozarán de autonomía local las subdivisiones territoriales y políticas.

Artículo 3º

El Congreso promulgará un código de gobierno local que establezca una estructura más responsable mediante un sistema descentralizado con mecanismos efectivos de revocación popular, iniciativa popular y *referendum*; que distribuya entre los diferentes entes locales las competencias, responsabilidades y recursos y determine los requisitos, elección, nombramiento y destitución, período de mandato, remuneración, poderes, funciones y obligaciones de los cargos locales, así como las demás materias relativas a la organización, funcionamiento y seguridad de las entidades locales.

Artículo 4º

El Presidente de las Filipinas ejerce la supervisión general de las entidades locales. Las provincias respecto a las ciudades y municipios que las componen, y las ciudades y municipios con relación a los barrios

componentes se asegurarán de que los actos de sus unidades componentes se mantengan dentro del ámbito legal de su competencia y sus funciones.

Artículo 5º

Cada entidad local tiene facultad para crear sus propias fuentes de ingresos y establecer impuestos, derechos y tasas, dentro de las directrices y limitaciones que establezca el Congreso, de acuerdo con las bases políticas de la autonomía local. Estos impuestos, derechos y tasas serán administrados exclusivamente por las entidades locales.

Artículo 6º

Las entidades locales tendrán una participación justa, que determinará la ley y que se les librará automáticamente, en los impuestos nacionales.

Artículo 7º

Las entidades locales tienen derecho, del modo que disponga la ley, a una participación equitativa en los beneficios de la explotación y desarrollo de la riqueza nacional dentro de sus áreas respectivas, incluyendo compartir dicha participación con los habitantes por medio de beneficios directos.

Artículo 8º

El mandato de los cargos locales electivos, exceptuados los de los barrios (*barangays*), que se fijará por la ley, es de tres años. Ninguno de ellos podrá desempeñar sus funciones más de tres períodos consecutivos. No se entiende interrumpida por renuncia voluntaria al cargo por algún tiempo la continuidad del mandato por todo el período para el que el renunciante haya sido elegido.

Artículo 9º

Los órganos legislativos de las entidades locales tendrán la representación sectorial que prescriba la ley.

Artículo 10º

No se podrán crear, dividir, fusionar o eliminar provincias, ciudades, municipios o barrios ni modificar sustancialmente sus límites, sino de

acuerdo con los criterios establecidos en el Código de Régimen Local y a condición de que así se apruebe por mayoría de los votos emitidos en plebiscito por las entidades políticas directamente afectadas.

Artículo 11

El Congreso podrá crear por ley entidades metropolitanas, a reserva de celebración de *referendum* conforme al artículo 10º de este Título. Las ciudades y municipios componentes conservarán su autonomía básica y tendrán derecho a sus propias asambleas ejecutivas y legislativas locales. La competencia de la autoridad metropolitana así creada se limitará a los servicios básicos que exijan coordinación.

Artículo 12

Las ciudades definidas por la ley como de gran densidad urbana y las ciudades componentes cuyo estatuto prohíba a sus electores votar a los cargos electivos provinciales, serán independientes de la provincia. No serán privados, sin embargo, de su derecho a votar a los cargos provinciales electivos los electores de ciudades componentes de una provincia cuyo estatuto no establezca dicha prohibición.

Artículo 13

Podrán las entidades locales, de acuerdo con lo dispuesto por la ley, agruparse, fusionarse o coordinar sus esfuerzos, servicios y recursos para fines de interés común a todas ellas.

Artículo 14

El Presidente establecerá consejos de desarrollo regional u otros organismos similares compuestos por cargos públicos funcionarios de la Administración Local, delegados regionales de los Ministerios y otras entidades gubernamentales y representantes de organizaciones no gubernamentales de la región para una mayor descentralización administrativa, con el fin de fortalecer la autonomía de las entidades comprendidas en la región y de agilizar su crecimiento y desarrollo económico y social.

DE LAS REGIONES AUTÓNOMAS

Artículo 15

Se concederá, en el marco de esta Constitución y de la soberanía nacional, así como de la integridad territorial de la República de Filipina, el rango de regiones autónomas en Mindanao musulmán y en las Cordilleras a las provincias, ciudades, municipios y áreas geográficas que compartan una herencia histórica y cultural común y distintiva, estructuras económicas y sociales y otras características significativas.

Artículo 16

El Presidente ejerce la supervisión general de las regiones autónomas a fin de asegurar que se ejecuten fielmente las leyes.

Artículo 17

Corresponden al Gobierno nacional todos los poderes, funciones y responsabilidades que esta Constitución o las leyes no otorguen a las regiones autónomas.

Artículo 18

El Congreso aprobará una ley orgánica para cada región autónoma con ayuda y participación de una Comisión Consultiva Regional compuesta de representantes nombrados por el Presidente en una lista de candidatos de organismos multisectoriales. La ley orgánica definirá la estructura básica de la región, formada por el Departamento Ejecutivo y la Asamblea Legislativa regionales, uno y otra electivos y representativos de las entidades políticas constitutivas. Las leyes orgánicas establecerán igualmente tribunales especiales con jurisdicción sobre el estatuto personal, el derecho de familia y el régimen de la propiedad, de acuerdo con lo dispuesto en esta Constitución y en las leyes nacionales.

La creación de la región autónoma entrará en vigor una vez aprobada por mayoría de los votos emitidos por las entidades constitutivas en plebiscito convocado con este fin. Sólo se incluirán, sin embargo, en la

región autónoma las provincias, ciudades y áreas geográficas que voten favorablemente en dicho plebiscito.

Artículo 19

El primer Congreso elegido de acuerdo con esta Constitución aprobará, en un plazo de dieciocho meses desde la fecha de constitución de las dos Cámaras, las leyes correspondientes para las regiones autónomas del Mindanao musulmán y de las Cordilleras.

Artículo 20

Dentro de su ámbito de aplicación territorial y con sujeción a lo dispuesto en esta Constitución y legislación nacional, las leyes orgánicas de las regiones autónomas otorgarán a éstas potestad legislativa sobre las siguientes materias:

1. organización administrativa;
2. creación de fuentes de ingresos;
3. patrimonio ancestral y recursos naturales;
4. estatuto personal, derecho de familia y propiedad;
5. ordenación urbana y planificación rural;
6. desarrollo económico, social y turístico;
7. política de educación;
8. salvaguardia y promoción del patrimonio cultural y
9. las demás materias que la ley autorice a gestionar para promover el bienestar general de los habitantes.

Artículo 21

El mantenimiento de la paz y del orden en la región es competencia de los órganos de policía local organizados, mantenidos, supervisados y utilizados con sujeción a la legislación aplicable. Será en todo caso competencia del Gobierno de la Nación la defensa y seguridad de la región.

TÍTULO XI

DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS CARGOS PUBLICOS

Artículo 1º

Los cargos públicos son depositarios de la confianza pública. Los cargos y funcionarios públicos deben ser, en todo momento, responsables ante el pueblo, servirle con la máxima responsabilidad, integridad, lealtad y eficiencia, actuar con patriotismo y justicia y llevar una vida modesta.

Artículo 2º

El Presidente, el Vicepresidente, los miembros del Tribunal Supremo, los miembros de las Comisiones Constitucionales y el Defensor del Pueblo, podrán ser destituidos del cargo en caso de acusación y subsiguiente condena por violación culpable de la Constitución, traición, soborno, cohecho y corrupción, otros delitos graves o falta a la confianza pública depositada en ellos. Los demás funcionarios y empleados públicos podrán ser destituidos del modo que disponga la ley, pero mediante acusación constitucional.

Artículo 3º

1. La Cámara de Representantes tiene la potestad exclusiva de iniciar todos los casos de acusación constitucional.

2. Se podrá interponer demanda constitucional debidamente certificada por cualquier diputado de la Cámara de Representantes o por cualquier ciudadano con decisión de apoyo por un diputado de dicha Cámara. La demanda se incluirá en el orden del día dentro de los diez días de sesiones siguientes y se transmitirá a la Comisión competente dentro de los tres días siguientes del período de sesiones. Oído el demandante, la Comisión somete al Pleno su informe, por mayoría de votos de sus miembros, dentro de los sesenta días del período de sesiones siguientes a la audiencia, así como la correspondiente resolución. Esta será incluida por la Cámara para su examen en Pleno dentro de los diez días de sesiones siguientes al de la recepción.

3. Se requiere el voto de un tercio, como mínimo, de los miembros de la Cámara para confirmar una resolución favorable al pliego de cargos de destitución (*Articles of Impeachment*) formulada por la comisión, o bien

para dejar sin efecto la resolución de ésta en contrario. Se hará constar en acta el voto de cada miembro.

4. Si la moción certificada de destitución o, en su caso, el acuerdo de destitución ha sido interpuesto por un tercio como mínimo de los miembros de la Cámara, una u otro constituye por sí mismo el pliego de cargos, que el Senado examinará sin demora.

5. No se podrá incoar procedimiento de destitución puede contra el mismo cargo público más de una vez en lapso de un año.

6. El Senado tiene la potestad exclusiva de juzgar y resolver los procesos de destitución. En las sesiones de juicio de destitución los senadores prestarán juramento o promesa. Si el proceso se dirige contra el Presidente de Filipinas, preside con voz pero sin voto el Presidente del Tribunal Supremo. La sentencia condenatoria requiere el voto conforme de dos tercios del total de los senadores.

7. La sentencia tiene estrictamente por objeto la separación del cargo y la inhabilitación para cualquier cargo público al servicio de la República de Filipinas, sin perjuicio de la responsabilidad, procesamiento y sanciones penales en que según la legislación vigente, pueda incurrir el destituido.

Artículo 4º

El presente tribunal anticorrupción seguirá, con su nombre de *Sandiganbayan*, ejerciendo sus funciones y jurisdicción del modo que se disponga por la legislación presente o futura.

Artículo 5º

Se instituye como órgano independiente la Oficina del Defensor del Pueblo (*Office of Ombudsman*), compuesta del Defensor del Pueblo con el nombre de *Tanodbayan*, de un vocal nacional y de uno por cada una de las regiones de Luzón, Visayas y Mindanao. Se podrá asimismo nombrar un vocal especial para el estamento militar.

Artículo 6º

Los funcionarios y empleados de la Oficina del Defensor del Pueblo, salvo los vocales, serán nombrados por el propio Defensor del Pueblo de conformidad con el Estatuto de la Función Pública (*Civil Service Law*).

Artículo 7º

El actual *Tanodbayan* llevará el nombre de Oficina del Fiscal Especial (*Office of the Special Prosecutor*).

Seguirá ejerciendo su competencia y sus funciones conforme a las leyes vigentes y futuras, salvo las conferidas a la Oficina del Defensor del Pueblo por esta Constitución.

Artículo 8º

El Defensor del Pueblo y sus suplentes deben ser ciudadanos naturales de Filipinas, tener en el momento de su nombramiento cuarenta años cumplidos, ser de reconocida integridad e independencia, miembros del Colegio nacional de Abogados y no haber sido candidatos a cargo electivo en las elecciones inmediatamente anteriores. El Defensor del Pueblo debe además haber ejercido la judicatura o la abogacía en Filipinas durante diez años como mínimo.

Todos ellos están sujetos durante su mandato a las incompatibilidades y prohibiciones establecidas en el artículo 2º del Título IX-A de esta Constitución.

Artículo 9º

El Defensor del Pueblo y sus suplentes son nombrados por el Presidente, sin necesidad de ratificación, en una lista de seis nombres elaborada por el Consejo de la Judicatura y la Abogacía y en una lista de tres nombres para cada vacante posterior. Las vacantes deben cubrirse dentro de los tres meses desde la fecha en que se hayan originado.

Artículo 10º

El Defensor del Pueblo y sus suplentes tienen el mismo rango respectivamente que el Presidente y los vocales de las Comisiones Constitucionales y percibirán el mismo sueldo, que no podrá ser reducido durante su período de mandato.

Artículo 11

El Defensor del Pueblo y sus suplentes ejercen sus funciones durante siete años, sin posibilidad de nuevo nombramiento. No podrán ser candidatos en las elecciones inmediatamente posteriores a su cese en el cargo.

Artículo 12

El Defensor del Pueblo y sus suplentes, en su calidad de protectores del pueblo, examinarán con prontitud las reclamaciones incoadas de cualquier modo contra funcionarios o empleados del Estado o de sus departamentos, entidades, agencias u organismos, incluyendo las sociedades de propiedad o de control del Estado y, cuando así proceda, notificarán a los interesados las medidas adoptadas y sus resultados.

Artículo 13

La Oficina del Defensor del Pueblo tiene los siguientes poderes, funciones y deberes:

1. investigar de oficio o a instancia de parte cualesquiera actos u omisiones cometidos por funcionarios, empleados, oficinas o agencias, cuando el acto o la omisión sea manifiestamente ilegal, injusto, inadecuado o ineficaz;

2. ordenar de oficio o en virtud de reclamación a cualquier funcionario o empleado del Estado o a cualquiera de sus departamentos, agencias u organismos, así como a sociedades de propiedad o de control estatal con acto propio de constitución, que realicen o aceleren actos u obligaciones impuestos por ley, o que cesen, prevengan o corrijan abusos o irregularidades en el ejercicio de sus funciones;

3. ordenar al titular del cargo que corresponda la adopción de las medidas procedentes contra funcionarios o empleados incurso en falta y recomendar su separación, suspensión, destitución, imposición de multa, censura o procesamiento, y hacer que se ejecuten dichas recomendaciones;

4. ordenar al titular del cargo competente en un caso determinado y dentro de los límites impuestos en su caso por la ley, que le remita copia de documentos relativos a contratos o transacciones que, firmados por su departamento, impliquen desembolso o utilización de fondos o bienes públicos, e informar de cualesquiera irregularidades al Tribunal de Cuentas para que adopte las medidas que procedan;

5. solicitar a cualesquiera agencias estatales la asistencia e información necesarias para el desempeño de sus funciones y examinar, si fuere menester, los antecedentes y documento pertinentes;

6. dar publicidad con la debida prudencia a los asuntos cubiertos por sus investigaciones si lo justifican las circunstancias;

7. determinar las causa de ineficacia, exceso de burocracia, mala gestión, fraude y corrupción en el seno del Estado y formular recomendaciones para su eliminación y para la observancia de altos niveles de moralidad y eficiencia, y

8. aprobar su propio reglamento y ejercer los poderes o realizar las funciones o deberes que le asigne la ley.

Artículo 14

La Oficina del Defensor del Pueblo goza de autonomía fiscal y, una vez aprobados, sus créditos presupuestarios se libran automática y regularmente.

Artículo 15.

El derecho del Estado a recuperar la propiedad de bienes adquiridos ilegalmente por funcionarios o empleados públicos, sus fideicomisarios o cesionarios, es imprescriptible, y no se admitirá alegación de caducidad por demora en la reclamación (*laches*) o por existencia de título de posesión por terceros (*estoppel*).

Artículo 16

Ningún banco o institución financiera propiedad del Estado o controlada por él, podrá conceder, directa o indirectamente, préstamo, garantía u otra forma de ayuda financiera, para fines lucrativos, al Presidente, al Vicepresidente, a los miembros del Gabinete, del Congreso, del Tribunal Supremo o de Comisiones Constitucionales, al Defensor del Pueblo o a cualquier firma o entidad en la que tengan participación durante su respectivo mandato.

Artículo 17

Los cargos y funcionarios públicos presentarán bajo juramento, al tomar posesión del cargo y en lo sucesivo con la frecuencia que disponga la ley, una declaración de sus bienes, de sus obligaciones y de su patrimonio neto. En los casos del Presidente, del Vicepresidente, de los miembros del

Gabinete, del Congreso, del Tribunal Supremo y de las Comisiones Constitucionales y otros cargos constitucionales, así como de los Oficiales de las Fuerzas Armadas con graduación de general o de almirante, la declaración se hará pública del modo dispuesto por la ley.

Artículo 18

Los funcionarios públicos y empleados deben al Estado y a esta Constitución sumisión y respeto en todo momento y cualquier funcionario o empleado público que intente cambiar de nacionalidad o adquirir el estatuto de inmigrante de otro país durante el período en que ocupe el cargo, será sometido al trato que disponga la ley.

TÍTULO XII

DE LA ECONOMÍA Y DEL PATRIMONIO NACIONAL

Artículo 1º

Los objetivos de la economía nacional son una distribución más justa de las oportunidades, la renta y la riqueza; un aumento sostenido de la cantidad de bienes y servicios producidos por la Nación a beneficio del pueblo y una mayor productividad como clave para mejorar la calidad de vida de todos, especialmente de los menos favorecidos.

El Estado fomentará la industrialización y el pleno empleo sobre la base de un desarrollo agrícola seguro y de la reforma agraria, mediante industrias que utilicen plena y eficientemente los recursos humanos y naturales y que sean competitivas en los mercados tanto nacionales como extranjeros. Protegerá, asimismo, a las empresas filipinas contra la competencia extranjera desleal y las prácticas comerciales ilícitas.

Para conseguir estos objetivos se dará a todos los sectores de la economía y a todas las regiones del país las mejores oportunidades para su desarrollo. Se alentará asimismo a las empresas privadas, incluidas sociedades anónimas, cooperativas y organizaciones colectivas similares, a que amplíen la base de su accionariado o de su propiedad.

Artículo 2º

Son propiedad del Estado los terrenos de dominio público, aguas, minerales, carbón, petróleo y otros aceites minerales, así como todas las fuerzas de energía potencial, pesquerías, selvas o madera, la flora y fauna y otros recursos naturales. Con excepción de los terrenos agrícolas, todos los recursos naturales son inalienables y su exploración, desarrollo y utilización estarán bajo el pleno control y supervisión del Estado. El Estado podrá emprender directamente dichas actividades, entrar en formas de coproducción o empresas mixtas o concertar acuerdos de explotación conjunta con ciudadanos filipinos o sociedades anónimas o asociaciones que sean, al menos en un 60 por 100 de su capital, propiedad de dichos ciudadanos. Estos contratos podrán formalizarse por un período no superior a veinticinco años, renovable por no más de veinticinco años y en los términos y condiciones que disponga la ley. En los casos de derechos de agua para riego, suministro de agua, pesquerías o usos industriales excepto el desarrollo de la energía hidráulica, el uso utilitario podrá ser la medida y el límite del otorgamiento.

El Estado protegerá la riqueza marina de la Nación en sus aguas del archipiélago, aguas territoriales y zona económica exclusiva, y reservará su uso y disfrute exclusivamente a los ciudadanos filipinos.

El Congreso podrá permitir por ley la utilización en pequeña escala de los recursos naturales por ciudadanos filipinos, así como las piscifactorías en régimen cooperativos, con prioridad a los pescadores que trabajen sólo para su subsistencia, en ríos, lagos, bahías y lagunas.

El Presidente podrá concertar contratos con sociedades de propiedad extranjera que impliquen asistencia técnica o financiera para la exploración, desarrollo y utilización en gran escala de minerales, petróleo y otros aceites minerales, de acuerdo con los términos y condiciones generales dispuestos por la ley, basados en contribuciones reales al crecimiento económico y el bienestar general del país. El Estado promoverá en estos contratos el desarrollo y utilización de recursos local técnicos y y científicos.

El Presidente notificará al Congreso todo contrato concluido conforme al presente precepto, dentro de los treinta días de su ejecución.

Artículo 3º

Los terrenos de dominio público se clasifican en agrícolas, forestales o madereros, minerales y parques nacionales. Los terrenos agrícolas de dominio público podrán ser además clasificados por la ley de acuerdo con los usos a los que se dediquen. Los terrenos enajenables del dominio público se limitarán a los terrenos agrícolas. Ninguna sociedad o asociación privada podrá poseer estos terrenos enajenables del dominio público excepto por arrendamiento, durante un período superior a veinticinco años, renovable durante no más de veinticinco años, y sin superar las mil hectáreas en cada zona. Los ciudadanos de las Filipinas no podrán arrendar más de quinientas hectáreas ni adquirir más de doce hectáreas del mismo por compra, sucesión o donación.

Con observancia de los requisitos de conservación, ecología y desarrollo, y conforme a la reforma agraria, el Congreso determinará por ley la extensión de los terrenos de dominio público que podrán ser adquiridos, desarrollados, poseídos o arrendados, así como sus condiciones.

Artículo 4º

El Congreso determinará por ley a la mayor brevedad posible los límites específicos de los terrenos forestales y parques nacionales, marcando claramente sus límites en el terreno. Dichos bosques y parques quedan sujetos a conservación y no podrán ser ampliados ni disminuidos excepto por ley. El Congreso acordará, para el período que determine, medidas que prohíban la tala de árboles en bosques en peligro.

Artículo 5º

Conforme a lo dispuesto en esta Constitución y a la política y programas para el desarrollo nacional, el Estado protegerá los derechos de las comunidades culturales indígenas a sus terrenos ancestrales, a fin de asegurar su bienestar económico, social y cultural.

El Congreso podrá disponer la aplicabilidad del derecho consuetudinario que rija los derechos de propiedad o relaciones para determinar la propiedad y extensión de las tierras ancestrales.

Artículo 6º

El uso de la propiedad tiene una función social y todos los agentes económicos contribuirán al bien común. Los individuos y grupos privados, incluidas las sociedades anónimas, cooperativas y otras organizaciones colectivas similares, tienen derecho a poseer, establecer y explotar empresas económicas, sin perjuicio de la obligación del Estado de promover la justicia distributiva e intervenir cuando así lo exija el bien común.

Artículo 7º

Salvo en caso de sucesión por herencia, no se transferirán ni enajenarán terrenos de propiedad privada, salvo a individuos, sociedades o asociaciones habilitadas para la adquisición de terrenos de dominio público.

Artículo 8º

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7º del presente Título, todo ciudadano natural de las Filipinas que haya perdido la nacionalidad filipina, podrá adquirir terrenos de propiedad privada, a reserva de las limitaciones que disponga la ley.

Artículo 9º

El Congreso podrá establecer un organismo autónomo de planificación económica que, presidido por el Presidente y después de consultar a los entes públicos correspondientes, a los sectores privados y a las entidades de la Administración Local, recomiende al Congreso para su ejecución por el propio órgano programas y políticas continuadas, integradas y coordinadas para el desarrollo de la economía nacional.

Salvo acuerdo del Congreso en sentido contrario, la Agencia Nacional de Economía y Desarrollo (*the National Economic and Development Authority*) actuará como organismo autónomo de planificación estatal.

Artículo 10º

A propuesta del ente de planificación económica y cuando lo exija el interés nacional, el Congreso reservará a ciudadanos filipinos o a sociedades o asociaciones cuyo capital sea por lo menos en un 60 (sesenta) por 100

o el porcentaje que el propio Congreso acuerde, propiedad de ciudadanos filipinos, la facultad de invertir en determinados sectores. Dictará asimismo medidas de fomento y explotación de empresas de capital enteramente filipino cuyo capital íntegramente propiedad de ciudadanos filipinos.

El Estado dará preferencia a ciudadanos filipinos debidamente cualificados en el otorgamiento de derechos, privilegios y concesiones que tengan por objeto la economía y el patrimonio de la nación.

El Estado regulará las inversiones extranjeras y ejercerá su autoridad en su ámbito de competencia nacional y de conformidad con los objetivos y prioridades nacionales.

Artículo 11

Sólo se concederá franquicia, certificación o autorización para la explotación de un servicio público a ciudadanos filipinos o a sociedades o asociaciones constituidas conforme a la ley filipina y cuyo capital sea por lo menos en 60 (sesenta) por 100 propiedad de ciudadanos filipinos. La franquicia, certificación o autorización no podrá tener carácter exclusivo ni concederse por período superior a cincuenta años, y a reserva de la posibilidad enmienda, modificación o anulación por el Congreso, si lo exigiere el bien común. El Estado fomentará una participación equitativa del público en los servicios públicos. La participación de inversores extranjeros en empresas de servicios públicos se limitará a su proporción del capital. Todos los directivos y gestores de la empresa deberán ser ciudadanos filipinos.

Artículo 12

El Estado promoverá el uso preferente de mano de obra filipina, materiales nacionales y artículos de producción nacional, y adoptará medidas que ayuden a hacerlos competitivos.

Artículo 13

El Estado desarrollará una política comercial que sirva al bienestar general y utilice todas las formas y acuerdos de intercambio sobre una base de igualdad y reciprocidad.

Artículo 14

El Estado promoverá el desarrollo sostenido de una amplia reserva de talentos nacionales formada por científicos, empresarios, profesionales, directores, mano de obra altamente cualificada y obreros especializados y artesanos en todos los campos, todos ellos filipinos. El Estado fomentará la tecnología apropiada y regulará su transferencia para el beneficio nacional.

Se reserva el ejercicio de todas las profesiones en las Filipinas a ciudadanos filipinos, salvo en los casos establecidos por la ley.

Artículo 15

El Congreso creará un organismo para promover la viabilidad y desarrollo de las cooperativas como instrumento para la justicia social y el desarrollo económico.

Artículo 16

Excepto por ley general, el Congreso no dispondrá la constitución, organización o regulación de sociedades privadas. Podrán no obstante crearse o establecerse sociedades propiedad del Estado o dominadas por él por medio de cartas especiales de constitución, en interés de bien común y a reserva de prueba de su viabilidad económica.

Artículo 17

En épocas de emergencia nacional y cuando lo exija el interés público, podrá el Estado, durante la emergencia y en períodos razonables señalados por él, asumir o dirigir provisionalmente la explotación de cualquier servicio público de propiedad privada o negocio que afecte al interés público.

Artículo 18

En interés del bienestar o de la defensa nacional, el Estado podrá montar y explotar industrias vitales y, previo pago de una justa compensación, nacionalizar las empresas de servicios y otras empresas privadas para su explotación por el Estado.

Artículo 19

El Estado regulará o prohibirá los monopolios cuando así lo exija el interés público. No se permitirán las colusiones restrictivas de la competencia, ni la competencia desleal.

Artículo 20

El Congreso establecerá una autoridad monetaria central e independiente, cuyo organismo rector estará compuesto por miembros ciudadanos nativos filipinos de reconocida probidad, integridad y patriotismo, y cuya mayoría procederá del sector privado. Estarán asimismo sujetos a los requisitos e incapacidades que pueda establecer la ley. La autoridad asume la dirección de la política en los campos del dinero, la banca y el crédito. Ejerce la supervisión de las operaciones bancarias y los poderes de regulación que disponga la ley sobre operaciones de las compañías financieras y otras instituciones que realicen funciones similares.

Salvo disposición en contrario del Congreso el Banco Central de las Filipinas, actuará de acuerdo con las leyes existentes como autoridad monetaria central.

Artículo 21

Sólo se aceptarán empréstitos extranjeros de acuerdo con la ley y con las regulaciones de la autoridad monetaria. Se hará pública Toda la información sobre empréstitos extranjeros obtenidos o garantizados por el Estado

Artículo 22

Todo acto que soslaye o contravenga algún precepto de este Título Sección se considera contrario al interés nacional y podrá ser castigado con las sanciones penales y civiles que establezca la ley.

TÍTULO XIII

DE LA JUSTICIA SOCIAL Y LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 1º

El Congreso aprobará con carácter prioritario medidas legislativas para la salvaguardia y el fomento del derecho de toda persona a la dignidad

humana, reduzcan las desigualdades sociales, económicas y políticas y eliminen las desigualdades culturales con una difusión equitativa de la riqueza y el poder político para el bien común.

El Estado regulará con este fin la adquisición, propiedad, uso y disposición de la propiedad y su plusvalía.

Artículo 2º

La promoción de la justicia social incluye el compromiso de crear oportunidades económicas basadas en la libre iniciativa y en la autosuficiencia

DEL TRABAJO

Artículo 3º

El Estado dará la máxima protección a la mano de obra, local y extranjera, organizada o no organizada, y fomentará el pleno empleo y la igualdad de oportunidades de empleo para todos.

Garantizará asimismo los derechos de todos los trabajadores a organizarse por sí mismos, a concertar convenios colectivos y a negociaciones y actividades concertadas pacíficas, incluido el derecho a la huelga conforme a la ley. Los trabajadores tienen derecho a la seguridad en el trabajo, a condiciones humanas de trabajo y a un salario digno, y a participar en los procesos de política y toma de decisiones que afecten a sus derechos y beneficios, según disponga la ley.

El Estado promoverá el principio de responsabilidad compartida entre trabajadores y patronos y el recurso preferente a sistemas voluntarios para resolver sus discrepancias, incluida la conciliación, y asegurará su cumplimiento mutuo para fomentar la paz laboral.

El Estado regulará las relaciones entre obreros y patronos, reconociendo el derecho de la mano de obra a una justa participación en los frutos de la producción y el derecho de las empresas a beneficios razonables de su inversión y a la expansión y el crecimiento.

DE LA REFORMA AGRARIA Y LOS RECURSOS NATURALES

Artículo 4º

El Estado emprenderá por ley un programa de reforma agraria fundado en el derecho de los agricultores y de los obreros agrícolas que carecen de tierra, a poseer directa o colectivamente los terrenos que trabajan, o, en el caso de otros obreros del campo, a recibir una justa participación en los frutos del mismo. Para ello fomentará y emprenderá la justa distribución de todos los terrenos agrícolas, dentro de las prioridades y límites razonables de retención que establezca el Congreso, teniendo en cuenta las exigencias ecológicas, del desarrollo o de la equidad, y con el pago de una justa compensación. Al determinar los límites de retención, el Estado respetará el derecho de los pequeños propietarios de tierras. Proporcionará, además, incentivos para compartir voluntariamente la tierra.

Artículo 5º

El Estado reconoce el derecho de agricultores, obreros y propietarios del campo, así como de las cooperativas y otras organizaciones independientes de agricultores, a participar en la planificación, organización y gestión del programa, y prestará apoyo a la agricultura, mediante la tecnología y la investigación apropiadas y servicios adecuados de financiación, producción y servicios de apoyo.

Artículo 6º

El Estado aplicará los principios de la reforma agraria o de su administración, siempre que sea aplicable de acuerdo con la ley, en la enajenación o utilización de otros recursos naturales, incluidos los terrenos de dominio público en arrendamiento o concesión adecuados para la agricultura, respetando los derechos posesorios precedentes de pequeños colonos y los de las comunidades indígenas a sus tierras ancestrales.

El Estado podrá reasentar a agricultores y obreros del campo sin tierras en sus propias fincas agrícolas, que les repartirá del modo que disponga la ley.

Artículo 7º

El Estado protegerá el derecho a la subsistencia de los pescadores modestos, especialmente los de pequeñas poblaciones, al uso preferente

de los recursos marinos y pesqueros comunales, tanto de aguas interiores como del mar, y les dará apoyo mediante una tecnología, investigación y servicios financieros, de producción y comercialización adecuados, así como ayuda de otros tipos. Protegerá, desarrollará y conservará igualmente dichos recursos. La protección se extenderá a los pescadores modestos contra la intrusión extranjera en bancos de pesca situados en alta mar. Los pescadores recibirán una justa compensación de su trabajo en la utilización de los recursos marinos y pesqueros.

Artículo 8º

El Estado proporcionará incentivos a los propietarios de los terrenos para invertir los beneficios del programa de reforma agraria en la promoción de la industrialización, la creación de empleo y la privatización de las empresas del sector público. Los instrumentos financieros utilizados como pago de sus terrenos serán respetados como participación en las empresas que ellos elijan.

ORDENACIÓN URBANA Y POLÍTICA DE VIVIENDA

Artículo 9º

El Estado, en cooperación con el sector privado, emprenderá por ley y para el bien común un programa continuado de ordenación urbana y de vivienda que a un precio asequible, proporcione acceso a la vivienda y a los servicios básicos a los ciudadanos menos privilegiados y sin vivienda de los centros urbanos y de las áreas de nueva colonización y urbanización. Promoverá igualmente las oportunidades de empleo para dichos ciudadanos. El Estado respetará los derechos de los pequeños propietarios en la ejecución de este programa

Artículo 10º

Los habitantes pobres de las zonas urbanas o rurales no serán desahuciados ni demolidas sus viviendas, excepto de acuerdo con la ley y de manera justa y humana.

No se emprenderá ningún cambio en la colonización o el establecimiento de habitantes urbanos o rurales sin una consulta adecuada a ellos y a las comunidades a las que vayan a ser trasladados.

DE LA SANIDAD

Artículo 11

El Estado adoptará un planteamiento integral y global de la sanidad que procure poner los servicios esenciales de bienestar, sanidad y otros servicios sociales a disposición de todo el pueblo a un coste aceptable. Se dará prioridad a las necesidades de los menos privilegiados, enfermos, ancianos, minusválidos, mujeres y niños. El Estado hará lo posible por dar cuidado médico gratuito a los pobres.

Artículo 12

El Estado establecerá y mantendrá un sistema efectivo de regulación de alimentos y drogas medicinales y realizará trabajos de investigación y desarrollo de trabajadores sanitarios de acuerdo con las necesidades y problemas sanitarios del país.

Artículo 13

El Estado establecerá una agencia especial para los minusválidos en orden a su rehabilitación, autodesarrollo y capacidad para valerse por sí mismos, así como para su integración en el resto de la sociedad.

DE LA MUJER

Artículo 14

El Estado protegerá a la mujer trabajadora asegurándole condiciones de trabajo seguras e higiénicas y teniendo en cuenta su función maternal y le proporcionará medios y oportunidades que mejoren su bienestar y le permitan desarrollar su máximo potencial al servicio de la nación.

EL PAPEL Y LOS DERECHOS DE LAS ORGANIZACIONES DEL PUEBLO

Artículo 15

El Estado respetará el papel de las organizaciones independientes del pueblo, a fin de permitir que las personas busquen y protejan, dentro del

marco democrático, sus intereses legítimos y colectivos y sus aspiraciones a través de liderazgo identificable, asociación y estructura.

Son organizaciones del pueblo las asociaciones *bona fide* de ciudadanos con capacidad demostrada para promover el interés público y estructuradas con liderazgo identificable y el correspondiente número de miembros.

Artículo 16

No se menoscabará el derecho de las personas y de sus organizaciones a una participación efectiva y razonable en todos los niveles de la toma de decisiones sociales, políticas y económicas. El Estado facilitará, por ley, el establecimiento de mecanismos adecuados de consulta.

DE LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 17

Se crea una oficina independiente con el nombre de Comisión de Derechos Humanos.

La Comisión estará compuesta por un Presidente y cuatro miembros que deberán ser ciudadanos naturales de Filipinas y de los que la mayoría serán miembros del Colegio de Abogados. El período en el cargo y otras cualificaciones e incapacidades de los miembros de la Comisión serán fijados por ley.

Hasta que se constituya esta Comisión, el actual Comité Presidencial de Derechos Humanos continuará ejerciendo sus actuales funciones y poderes.

Se librarán automática y regularmente los créditos anuales aprobados de la Comisión.

Artículo 18

La Comisión de Derechos Humanos tiene los siguientes poderes y funciones:

1. Investigar de oficio o a instancia de parte todas las formas de violación de derechos humanos que afecten a derechos civiles y políticos;
2. Adoptar directrices operacionales y normas de procedimiento y denunciar mandar las violaciones de los derechos humanos de acuerdo con el ordenamiento procesal;

3. Establecer medidas legales adecuadas para la salvaguardia de los derechos humanos de todas las personas en Filipinas, así como de los filipinos que residan en el extranjero, y establecer medidas preventivas y servicios de ayuda legal a los menos privilegiados cuyos derechos humanos hayan sido violados o necesiten protección;

4. Ejercer poderes de visita de cárceles, prisiones o centros de detención;

5. Establecer un programa continuado de investigación, educación e información para fomentar el respeto por la primacía de los derechos humanos;

6. Recomendar al Congreso medidas efectivas para promover los derechos humanos y entregar compensaciones a las víctimas de violaciones de los derechos humanos o a sus familias;

7. Vigilar el cumplimiento por el Gobierno filipino de sus obligaciones sobre derechos humanos en virtud de convenios internacionales;

8. Conceder inmunidad contra procesamiento a toda persona cuyo testimonio o cuya posesión de documentos u otras pruebas sea necesaria o conveniente para determinar la verdad de cualquier investigación desarrollada por ella o bajo su autoridad;

9. Solicitar la ayuda de cualquier departamento, oficina, órgano o ente público en el cumplimiento de sus funciones;

10. Nombrar a sus directores y empleados conforme a la ley y

11. Desarrollar las demás funciones y cometidos que se le asignen por la ley.

Artículo 19

El Congreso podrá, tomando en consideración las recomendaciones de la Comisión, definir otros casos de violación de los derechos humanos que deban ser de su competencia.

TÍTULO XIV

EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, ARTE, CULTURA Y DEPORTES

DE LA EDUCACION

Artículo 1º

El Estado protegerá y promoverá el derecho de todos los ciudadanos a una educación de calidad a todos los niveles y tomará medidas apropiadas para hacer que sea accesible a todos.

Artículo 2º

El Estado:

1. Establecerá, mantendrá y apoyará un sistema de educación completo, adecuado e integrado, acorde con las necesidades de las personas y de la sociedad.

2. Establecerá y mantendrá un sistema de educación pública gratuita a nivel de escuelas elementales y secundarias. Sin perjuicio del derecho natural de los padres a educar a sus hijos, será obligatoria la educación elemental para todos los niños en edad escolar.

3. Establecerá y mantendrá un sistema de becas escolares, programas de préstamos a estudiantes, ayudas económicas y otros incentivos a disposición de los estudiantes que lo merezcan en las escuelas tanto públicas como privadas, especialmente a favor de los menos privilegiados.

4. Fomentará sistemas de enseñanza no formales, informales e indígenas, así como el aprendizaje personal y programas de estudio independientes fuera de la escuela, sobre todo los que respondan a las necesidades de la comunidad.

5. Proporcionará a los ciudadanos adultos, a los minusválidos y a los jóvenes no escolarizados una adecuada formación cívica, formación profesional y otras clases de capacitación.

Artículo 3º

1. Todas los establecimientos docentes incluirán el estudio de la Constitución como parte del programa.

2. Inculcarán el patriotismo y el nacionalismo, fomentarán el amor a la humanidad, el respeto de los derechos humanos, la apreciación del papel de los héroes nacionales en el desarrollo histórico del país, enseñarán los derechos y obligaciones de los ciudadanos, fortalecerán los valores éticos y espirituales, desarrollarán el carácter moral y disciplina personal, animarán al pensamiento crítico y creativo, ampliarán el conocimiento científico y tecnológico y promoverán la eficiencia profesional.

3. Previa opción expresada por escrito por los padres o tutores y sin coste adicional para el Estado, se permitirá la enseñanza de la religión a sus hijos o pupilos en las escuelas públicas, tanto elementales como secundarias, dentro de las horas lectivas normales, a cargo de profesores nombrados o aprobados por las autoridades religiosas de la religión a la que pertenezcan los hijos o pupilos, sin coste adicional para el Estado.

Artículo 4º

1. El Estado reconoce el papel complementario de los centros públicos y privados en el sistema educativo y ejercerá una supervisión y regulación razonables de todas las instituciones educacionales.

2. Los centros escolares, excepto los establecidos por grupos religiosos y misiones, serán exclusivamente propiedad de ciudadanos de las Filipinas o de sociedades o asociaciones cuyo capital sea de su propiedad al menos en un 60 por 100 sin perjuicio de que el Congreso pueda exigir una mayor participación filipina en el capital de todos los establecimientos educativos.

Se reserva a los ciudadanos filipinos el control y administración de dichos establecimientos.

No se establecerá ningún centro de enseñanza exclusivamente para extranjeros, y ningún grupo de extranjeros será superior a un tercio de la matrícula en centro alguno. No se aplica, sin embargo, el presente apartado a los colegios establecidos para el personal diplomático y extranjero y sus dependientes ni, salvo que la ley disponga otra cosa, para otros residentes temporales extranjeros.

3. Están exentos de impuestos y tasas los establecimientos de enseñanza sin capital social ni ánimo de lucro que se utilicen real, directa y exclusivamente con fines educativos. Disuelta o extinguida la personalidad jurídica de dichos establecimientos se dará a sus bienes el destino que disponga la ley.

Podrán gozar igualmente de exención los establecimientos particulares de enseñanza, incluyendo las cooperativas, salvo los límites que disponga la ley, incluidos los relativos a dividendos y provisiones para reinversión.

4. Estarán igualmente exentas de impuestos, con sujeción a las condiciones que establezca la ley, las becas, legados (*endowments*), donaciones o contribuciones que se destinen real, directa y exclusivamente a fines educativos.

Artículo 5º

1. El Estado, atendiendo a las necesidades y condiciones regionales y sectoriales, fomentará la planificación local en el desarrollo de las políticas y programas educacionales.

2. Gozarán de libertad académica todas las instituciones de enseñanza superior.

3. Todo ciudadano tiene el derecho a elegir profesión o programa de estudios, sin perjuicio de unos requisitos justos, razonables y equitativos de admisión y de rendimiento académico.

4. El Estado defenderá el derecho de los profesores al desarrollo profesional. El personal académico no docente y el no académico disfrutarán asimismo de la protección del Estado.

5. El Estado asignará la máxima prioridad presupuestaria a la educación y se asegurará de que la enseñanza atraiga y retenga una proporción justa de los mejores talentos disponibles mediante una retribución adecuada y otros medios de satisfacción y desarrollo en el trabajo.

DEL IDIOMA

Artículo 6º

El idioma nacional de las Filipinas es el filipino, que con su evolución se desarrollará y enriquecerá sobre la base de los idiomas actualmente existentes en las Filipinas y otros nuevos.

Con sujeción a lo dispuesto en la ley y en la medida que el Congreso considere apropiada, el Gobierno tomará medidas para iniciar y mantener el uso del filipino como medio para la comunicación oficial y como idioma de instrucción en el sistema educativo.

Artículo 7º

Para fines de comunicación e instrucción los idiomas oficiales de las Filipinas son el filipino y, salvo que la ley disponga otra cosa, el inglés.

Los idiomas regionales son idiomas oficiales auxiliares de las regiones y servirán como medios auxiliares de instrucción en ellas.

Se fomentarán el español y el árabe como lenguas voluntarias y optativas.

Artículo 8º

Esta Constitución se promulgará en filipino e inglés y será traducida a los principales idiomas regionales, al árabe y al español.

Artículo 9º

El Congreso establecerá una Comisión Nacional de Idiomas que, compuesta por representantes de las diversas regiones y disciplinas, emprenderá, coordinará y promoverá investigaciones para el desarrollo, propagación y preservación del filipino y otros idiomas.

CIENCIA Y TECNOLOGIA*Artículo 10º*

La ciencia y tecnología son esenciales para el desarrollo y progreso de la nación. El Estado dará prioridad a la investigación y al desarrollo, la invención, la innovación y su utilización, así como a la educación en ciencia y tecnología, entrenamiento y servicios. Dará su apoyo a las capacidades científicas y tecnológicas indígenas, apropiadas y autosuficientes y a su aplicación a los sistemas productivos y a la vida nacional del país.

Artículo 11

El Congreso podrá establecer incentivos, incluidas las deducciones fiscales, para fomentar la participación privada en programas de investigación científica básica y aplicada. Se otorgarán becas, subvenciones y otros incentivos a los estudiantes de ciencias, investigadores, científicos, inventores, tecnólogos y ciudadanos especialmente dotados.

Artículo 12

El Estado regulará la transferencia y promoverá la adaptación de la tecnología de todas las fuentes para el beneficio nacional. Fomentará la más amplia participación de los grupos privados, administrativos locales y organizaciones basadas en la comunidad, así como la generación y utilización de la ciencia y la tecnología.

Artículo 13

El Estado protegerá y asegurará los derechos exclusivos a su propiedad intelectual y sus creaciones a los científicos, inventores, artistas y otros ciudadanos especialmente dotados, en particular cuando fuere para el pueblo, durante el período que especifique la ley.

DE LAS ARTES Y LA CULTURA

Artículo 14

El Estado fomentará la preservación, enriquecimiento y evolución dinámica de una cultura nacional filipina basada en el principio de la unidad en la diversidad, en un clima de libre expresión artística e intelectual.

Artículo 15

Las artes y las letras disfrutarán del patrocinio del Estado. El Estado conservará, promoverá, popularizará la herencia y recursos históricos y culturales de la nación, así como las creaciones artísticas.

Artículo 16

Toda la riqueza artística e histórica del país constituye el patrimonio de la nación y estará bajo protección del Estado, que podrá regular los modos de disponer de él.

Artículo 17

El Estado reconoce, respeta y protegerá el derecho de las comunidades culturales indígenas a preservar y desarrollar su cultura, tradiciones e instituciones, y lo tendrá en cuenta para la concepción de los planes y políticas nacionales.

Artículo 18

1. El Estado asegurará la igualdad de acceso a las oportunidades culturales a través del sistema educativo, de las entidades culturales públicas o privadas, de becas, subvenciones y otros incentivos y de centros culturales comunitarios y otros locales públicos.

2. El Estado fomentará y apoyará las investigaciones y estudios de las artes y la cultura.

DEL DEPORTE

Artículo 19

1. El Estado promoverá la educación física y alentará los programas de deportes, competiciones en liga y deportes de aficionados, incluido el entrenamiento para las competiciones internacionales, a fin de fomentar la autodisciplina, el trabajo en equipo y la excelencia en el desarrollo de una ciudadanía sana y dinámica.

2. Todos los centros docentes desarrollarán actividades deportivas regulares en todo el país, en cooperación con los clubs de atletismo y otros sectores.

TÍTULO XV

DE LA FAMILIA

Artículo 1º

El Estado reconoce a la familia filipina como cimiento de la Nación y fortalecerá su solidaridad y promoverá activamente su desarrollo total.

Artículo 2º

El matrimonio, como institución social inviolable y base y fundamento de la familia, gozará de la protección del Estado.

Artículo 3º

El Estado defenderá:

1. el derecho de los cónyuges a fundar una familia de acuerdo con sus convicciones religiosas y las necesidades de una paternidad responsable;
2. el derecho de los niños a la asistencia, incluido el cuidado y nutrición apropiados, y a protección especial contra toda forma de descuido, abuso, crueldad, explotación y otras condiciones perjudiciales para su desarrollo;
3. el derecho de la familia a una retribución y una renta familiares y
4. el derecho de las familias y asociaciones familiares a participar en la planificación y ejecución de las políticas y programas que les afecten.

Artículo 4º

La familia tiene el deber de cuidar de sus miembros, sin perjuicio de que también pueda el Estado hacerlo con programas justos de seguridad social.

TÍTULO XVI

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º

La bandera de Filipinas es roja, blanca y azul, con un sol y tres estrellas, tal como ha sido consagrada y honrada por el pueblo y reconocida por la ley.

Artículo 2º

El Congreso podrá adoptar por ley un nuevo nombre para el país, un himno nacional o un escudo nacional, todos los cuales reflejarán efectiva y simbólicamente los ideales, la historia y las tradiciones del pueblo. Dicha ley no entrará en vigor hasta su ratificación por el pueblo en referendun nacional.

Artículo 3º

No podrá el Estado ser demandado sin su consentimiento.

Artículo 4º

Las Fuerzas Armadas de las Filipinas estarán compuestas por una fuerza armada de ciudadanos que será sometida a entrenamiento militar y que servirá del modo que establezca la ley. Se mantendrán las fuerzas regulares necesaria para la seguridad del Estado.

Artículo 5º

1. Todos los miembros de las Fuerzas Armadas deberán prestar juramento o promesa de apoyar y defender esta Constitución.

2. El Estado fortalecerá el espíritu patriótico y la conciencia nacionalista de los militares, y el respeto de los derechos del pueblo en el cumplimiento de sus tareas.

3. El Estado velará por la profesionalidad de las Fuerzas Armadas y por una retribución y beneficios sociales adecuados para sus miembros. Las Fuerzas Armadas estarán separadas de los partidos políticos.

Ningún miembro de las Fuerzas Armadas militar podrá dedicarse directa o indirectamente a una actividad política partidista, excepto el ejercicio del voto.

4. Ningún miembro de las Fuerzas Armadas en servicio activo será nombrado o designado por concepto alguno para cargos civiles de cualquier nivel en el Estado, incluidas las sociedades de propiedad o de control del Estado y sus filiales.

5. No permitirán las leyes sobre retiro de los militares de carrera la prórroga de su servicio activo.

6. Los oficiales y soldados de la fuerza regular de las Fuerzas Armadas serán reclutados proporcionalmente de todas las provincias y ciudades, en la medida de lo posible.

7. No se desempeñará por más de tres años el cargo de Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Podrá, no obstante, el Presidente prorrogar dicho período en tiempo de guerra u otra emergencia nacional.

Artículo 6º

El Estado establecerá y mantendrá una fuerza de policía de ámbito nacional y carácter civil, que será administrada y controlada por una Comisión Nacional de Policía (*national police commission*). Se determinará por ley la competencia de los órganos ejecutivos locales sobre las unidades de policías en su ámbito de competencia.

Artículo 7º

El Estado proporcionará cuidado inmediato y adecuado, beneficios sociales y otras formas de asistencia a los veteranos de guerra y de campañas

militares, así como a sus cónyuges y huérfanos supervivientes. Se habilitarán fondos con este fin y todos ellos serán tenidos en cuenta en la enajenación de terrenos agrícolas de dominio público y, cuando así proceda, en la utilización de los recursos naturales.

Artículo 8º

El Estado revisará periódicamente al alza las pensiones y otros beneficios a los que tengan derecho los jubilados, tanto del Estado como del sector privado.

Artículo 9º

El Estado protegerá al consumidor contra las prácticas comerciales abusivas y contra productos de mala calidad o peligrosos.

Artículo 10

El Estado establecerá el marco político para el pleno desarrollo de las capacidades de los filipinos y el establecimiento de estructuras de comunicación adecuadas a las necesidades y aspiraciones de la Nación y un flujo equilibrado de información hacia o desde el país o en todo su territorio, con respeto en todo caso a la libertad de expresión y de expresión y a la libertad de prensa.

Artículo 11

1. Se reserva la propiedad y administración de medios de comunicación social a ciudadanos de Filipinas o a sociedades, cooperativas o asociaciones cuya propiedad y administración sean enteramente filipinas.

2. El Congreso regulará o, en su caso, prohibirá los monopolios en los medios de comunicación social de carácter comercial cuando así lo exija el interés público. Quedan prohibidos los acuerdos restrictivos de la competencia y la competencia desleal entre estos medios.

3. La industria de la publicidad se orientará al interés público y será regulada por ley para la protección de los consumidores y la promoción del bienestar general.

Sólo pueden dedicarse a la publicidad con fines de lucro los ciudadanos filipinos o sociedades o asociaciones cuyo capital sea al menos en un setenta por ciento propiedad de ciudadanos filipinos.

Se limitará la participación de inversores extranjeros en los órganos rectores de las empresas en dicho sector a la participación proporcional en su capital. Todos los cargos ejecutivos y de gestión de dichas empresas deberán ser ocupados por ciudadanos filipinos.

Artículo 12

El Congreso podrá instituir un organismo consultivo para asesorar al Presidente sobre toda acción política que afecte a las comunidades culturales indígenas. Dicho órgano estará compuesto en su mayoría por miembros de las propias comunidades.

TÍTULO XVII

DE LAS ENMIENDAS Y REVISIONES CONSTITUCIONALES

Artículo 1

Puede proponer enmienda o revisión de la Constitución:

- 1) el Congreso, por votación de tres cuartas partes de todos sus miembros o
- 2) Una Asamblea Constituyente.

Artículo 2

Puede asimismo el pueblo proponer enmiendas constitucionales mediante la correspondiente iniciativas, a petición del doce por ciento (12 x 100) como mínimo del total de electores inscritos en el censo, y debiendo cada circunscripción para elecciones legislativas estar representada por al menos el tres por ciento de los votos registrados en ella. No se admitirá enmienda alguna al amparo del presente artículo hasta cinco años después de la ratificación de esta Constitución, ni en lo sucesivo, más de una vez cada cinco años.

El Congreso dispondrá las medidas de ejecución y ejercicio de este derecho.

Artículo 3º

Podrá el Congreso, con el voto favorable de dos tercios total de sus miembros, convocar Asamblea Constituyente o, por una mayoría de votos de todos ellos, someter al electorado la cuestión de convocatoria o no de dicha Asamblea.

Artículo 4º

Las enmiendas o revisiones de esta Constitución propuestas de acuerdo con el artículo 1º de este Título serán válidas una vez ratificadas por mayoría de votos en un referendium que se celebrará no antes de sesenta días ni después de noventa, una vez aprobadas dichas enmiendas o revisiones.

Las enmiendas o revisiones propuestas al artículo 2 del presente Título esta Sección serán válidas cuando sean ratificada por mayoría de los votos emitidos en un *referendum* que tendrá lugar no antes de sesenta ni después de noventa días de la certificación de la validez de la petición por la Junta Electoral.

TÍTULO XVIII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera (caducada)

Caducada

Segunda (caducada)

Caducada

Tercera

Seguirán en vigor mientras no sean modificadas, anuladas o revocadas todas las leyes, decretos, órdenes ministeriales, proclamaciones, cartas de instrucciones y otras disposiciones gubernativas existentes que no estén en contradicción con esta Constitución.

Cuarta

No serán renovados ni ampliados los tratados en vigor o convenios internacionales que no hayan sido ratificados, sin aprobación de dos tercios, como mínimo, de la totalidad de los miembros del Senado.

Quinta (caducada)

Caducada

Sexta

El Presidente actual²³ continuará ejerciendo las funciones legislativas hasta que se convoque el primer Congreso.

Séptima

Hasta que se promulgue la ley correspondiente podrá el Presidente cubrir por nombramiento, a partir de una lista de candidatos de los sectores respectivos, los puestos reservados para representación sectorial en el artículo 5, párrafo segundo, del Título VI de esta Constitución.

Octava

Hasta que se acuerde otra cosa por el Congreso, el Presidente podrá decretar que la Administración Metropolitana esté compuesta por los Directores de todas las unidades de gobierno local que forman el área Metropolitana de Manila.

Novena

Continuarán existiendo y funcionando las subprovincias hasta que se conviertan en provincias regulares o hasta que sus municipios componentes vuelvan a la provincia originaria.

Décima

Los Tribunales existentes en el momento de la ratificación de esta Constitución continuarán ejerciendo su jurisdicción mientras no se disponga por ley otra cosa. Permanecerán en vigor las disposiciones reglamentarias

²³ *N. del trad.*- Era la citada Presidenta en funciones doña Corazón AQUINO, que fue elegida Presidente en las primeras elecciones celebradas bajo esta Constitución.

de los Tribunales existentes, los actos judiciales y las leyes procesales que no estén en contradicción con esta Constitución, salvo que sean enmendadas o anuladas por el Tribunal Supremo o el Congreso.

Undécima

Los miembros de la Judicatura en funciones continuarán en su cargo hasta que cumplan los setenta años de edad, queden incapacitados para el cumplimiento de las tareas de su cargo o sean destituidos por causa justificada.

Duodécima (caducada)

Caducada

Decimotercera

El Tribunal Supremo fijará lo antes posible la fecha legal de caducidad, antes de la ratificación de esta Constitución, de los plazos de decisión o resolución de las causas o asuntos sometidos a los Tribunales.

Decimocuarta

Se aplicará lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 15 del Título VIII de esta Constitución a los casos o materias incoados antes de la ratificación de la presente Constitución, en caso de que el plazo establecido expire después de la ratificación.

Decimoquinta (caducada)

Caducada

Decimosexta

Los funcionarios de carrera separados del servicio no por causa disciplinaria, sino a consecuencia de la reorganización efectuada en virtud de la Proclamación número 3, de 25 de marzo de 1986, y de la reorganización subsiguiente a la ratificación de la presente Constitución, tendrán derecho a la correspondiente indemnización por despido y a la jubilación y otros beneficios que hayan devengado según la legislación de aplicación general en vigor en el momento de su separación del servicio. No obstante, podrán,

en vez de esto y en virtud de opción propia, ser tenidos en cuenta para empleos del Estado o en cualquiera de sus departamentos, organismos o entidades, incluidas las sociedades propiedad del Estado o dominadas por él y sus filiales. Esta disposición se aplicará igualmente a los oficiales de carrera cuya dimisión, presentada de acuerdo con la política del momento, haya sido aceptada.

Decimoséptima

Hasta que el Congreso acuerde otra cosa, el Presidente recibirá una retribución anual de trescientos mil pesos; el Vicepresidente, el Presidente del Senado, el *Speaker* de la Cámara de Representantes y el Presidente del Tribunal Supremo, doscientos mil pesos cada uno; los Senadores, Diputados de la Cámara de Re-presentantes, los Jueces del Tribunal Supremo y los Presidentes de las Comisiones Constitucionales, doscientos cuatro mil pesos cada uno, y los miembros de las Comisiones Constitucionales, ciento ochenta mil pesos cada uno.

Decimoctava

El Gobierno aumentará lo antes posible las escalas retributivas de los demás funcionarios y empleados de la Administración nacional.

Decimonovena

Todas las propiedades, registros, equipos, edificios, instalaciones y otros bienes de cualquier oficina u organismo suprimido o reorganizado de acuerdo con la Proclamación número 3) del 25 de marzo de 1986 o con esta Constitución, serán trasladados a la entidad u organismo que se haga cargo, en lo esencial, de sus poderes, funciones y responsabilidades.

Vigésima (caducada)

Caducada

Vigesimoprimera

El Congreso proporcionará procedimientos eficaces y remedios adecuados para la reversión al Estado de todos los terrenos de propiedad pública y derechos reales relacionados con ellos que hayan sido adquiridos

infringiendo la Constitución de la legislación o la legislación de inmuebles de propiedad pública o mediante prácticas ilícitas. No se autorizará transferencia o enajenación de estos bienes o derechos hasta que haya transcurrido un año desde la ratificación de la presente Constitución.

Vigesimosegunda

El Gobierno expropiará lo antes posible las tierras cultivables que la ley defina como no utilizadas y abandonadas para su distribución a los beneficiarios del programa de reforma agraria.

Vigesimotercera (caducada)

Caducada

Vigesimocuarta

Serán disueltos los ejércitos privados y demás grupos armados no reconocidos por la autoridad debidamente constituida. Serán asimismo disueltas, o cuando corresponda, convertidas en fuerzas regulares, todas las fuerzas paramilitares, incluidas las fuerzas de defensa civil, que no sean compatibles con las Fuerzas Armadas ciudadanas establecidas por esta Constitución.

Vigesimoquinta

Después de finalizar en 1991 el Acuerdo entre la República de las Filipinas y los Estados Unidos de América sobre bases militares, no se admitirán en las Filipinas bases, tropas o instalaciones militares extranjeras, excepto por tratado debidamente aprobado por el Senado y, cuando el Congreso así lo exija, ratificado por mayoría de los votos emitidos por el pueblo en *referéndum* nacional celebrado al efecto y reconocido como tratado por el otro Estado contrayente.

Vigesimosexta (caducada)

Caducada

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
V
Documentación

LOS ESPACIOS ARQUITECTÓNICOS DEL ARCHIVO Y DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS*

Mercedes HERRERO DE PADURA

Archivera-Bibliotecaria de las Cortes Generales.



Estudio realizado por encargo de la Biblioteca del Congreso de los Diputados. Excepto mención explícita en contrario, todas las fotografías reproducidas en el presente estudio han sido realizadas por su autora

*A mi preciosa hija Ana,
tan lejos, tan cerca*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PROCESO CONSTRUCTIVO. 1) 1850-1857: La obra de Manuel Sánchez Blanco, maestro carpintero ensamblador de maderas finas del Congreso. 1.1. *Gran sala de Archivo (1850-1851)*. 1.2. *Sala de Biblioteca (1853-1854)*. 1.3. *Ampliación de la Biblioteca incorporándole el salón existente sobre ella en el primer piso, mediante la apertura de un óvalo en el forjado de comunicación de ambas plantas (1856-1857)*. 2) 1866 y 1880: La obra del ebanista José Pérez Benito. 2.1. *Construcción de una estantería para el Archivo en la planta primera (1866)*. 2.2 *Construcción de una estantería central para la Gran sala de Archivo de la planta principal*. 3) 1883-1885: La obra del arquitecto Arturo Mélida y Alinari. 3.1. *Los Gabinetes de Lectura*. 3.2. *La “Jaula” o “Grillera”*. 4) 1889-1990: Construcción de una nueva sala de lectura contigua a la Biblioteca por el arquitecto Higinio de Cachavera. 5) 1898: Pintura del techo del Salón de lectura de la Biblioteca: la “Alegoría del Templo de las Leyes” de José María de Gamoneda y García del Valle. 6) El Archivo y la Biblioteca desde comienzos del siglo XX hasta el final la II República. 7) 1942-1977: Reformas de los arquitectos Pablo Cantó Iniesta y Antonio Cámara Niño. Desaparición de “la jaula” y definitiva ubicación de los depósitos de libros y documentos en la planta sótano. 8) La nueva etapa democrática: Desde 1978 hasta nuestros días. Proyectos y realidades. 8.1. *Edificios de ampliación del Palacio*. 8.2. *Separación física y funcional del Archivo y la Biblioteca*. 8.3. *Nuevas oportunidades*. 8.4. *Expansión, declive y éxodo de los depósitos*. 8.5. *Reformas y restauraciones de los locales de la Biblioteca*. 9) El Salón de Lectura de la Biblioteca en tres imágenes. III. A MODO DE EPÍLOGO

I. INTRODUCCIÓN

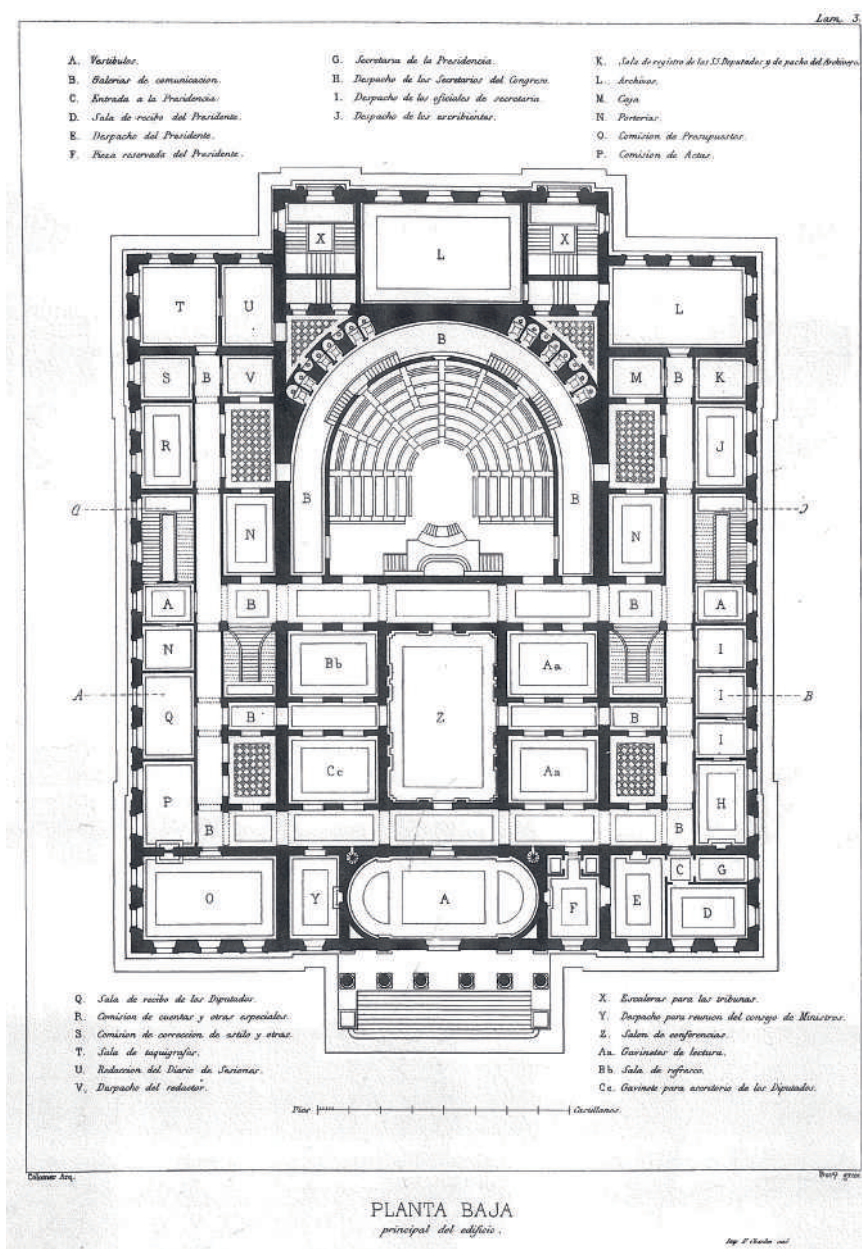
El 18 de febrero de 1850 el Congreso de los Diputados celebraba su última sesión en el teatro de Oriente¹ –posterior teatro Real–, al que se había trasladado nueve años antes al ser declarado, en mayo de 1841, el estado ruinoso de su sede en el antiguo Convento del Espíritu Santo. El 31 de octubre siguiente, con ocasión de la solemne sesión regia de apertura de la nueva legislatura, se inauguró el nuevo Palacio de la carrera de San Jerónimo, obra del arquitecto Narciso Pascual y Colomer. La Cámara Baja contaba, al fin, con una sede construida exprofeso para acogerla, acabando así su peregrinaje por teatros e iglesias adaptados a tal fin.

Faltaba, sin embargo, por concluir parte importante de las obras de adorno y mueblaje del Palacio. Entre ellas, las de los locales destinados a albergar los papeles del Archivo y los restos de la suprimida Biblioteca de Cortes² que, desde el 28 de junio, se hallaban ya en el nuevo edificio.

En el plano de la planta baja del Palacio, dibujado por Colomer para la *Memoria Histórico-Descriptiva del nuevo Palacio del Congreso* (fig.1), figuran dos amplias salas bajo el epígrafe “*Archivo*” –una de ellas en el ángulo formado por las calles Fernanflor y Zorrilla, correspondiente al actual Salón de Lectura de la Biblioteca, con un despacho contiguo para el Archivero-Bibliotecario, y la otra, más amplia, en el cuerpo saliente de la calle Zorrilla, entre los dos huecos de las escaleras que conducían directamente desde la calle a las tribunas, que abarcaba la totalidad del espacio que hoy ocupan los despachos de la jefatura del Departamento y del personal del Servicio de Adquisiciones y Conservación de la Biblioteca –los

¹ “Desde 1841 celebró sus sesiones el Congreso de Diputados en el magnífico salón de Oriente, cuyas pinturas recordaban el objeto profano para que se construyó. Los espejos que de trecho en trecho llenaban sus paredes, se cubrieron con gasas para dar a la sala el aspecto de gravedad que su nuevo destino reclamaba”, escribía Francisco de Paula MADRAZO en la *Memoria histórico-descriptiva del nuevo Palacio del Congreso*, Madrid, 1856, p. 10.

² La Ley de 21 de mayo de 1838 de supresión de la Biblioteca denominada de Cortes, disponía en su art. 3º, que, antes proceder a entregar a la Biblioteca Nacional o a los establecimientos que se considerase conveniente, los libros, impresos y manuscritos pertenecientes a la Biblioteca de Cortes, se separasen “*los Códigos de las leyes de la Monarquía y las obras de legislación u otras materias que se crean útiles a juicio de una comisión compuesta de Senadores y Diputados para consultarlas en las deliberaciones de ambos Cuerpos colegisladores, las cuales se conservarán en su respectivo Archivo*”.



(Fig. 1) Plano de Narciso Pascual y Colomer de la planta baja de Palacio, con los locales destinados al Archivo y a la Biblioteca rotulados con "L", el despacho del archivero con "K", y los Gabinetes de Lectura con "Aa". (*Memoria histórico-descriptiva del nuevo Palacio del Congreso*, lámina 3).

coloquialmente llamados “hipogeos”–, cuyo acondicionamiento se llevaría a cabo entre 1851 y 1857.

Además, Colomer había destinado a “*Gabinetes de lectura*” las dos salas situadas a la derecha del Salón de Conferencias, paralelas a la galería de Fernanflor, conocidas en la actualidad como “*Escritorio del reloj astronómico*” y “*Escritorio de la Constitución*”, por albergar, respectivamente, el célebre reloj construido en 1857 por Alberto Billeter, y un ejemplar manuscrito de la Constitución de 1878, obra del pendolista Luis Moreno.

En este trabajo me propongo detallar las diversas fases constructivas de los locales destinados a Archivo y a Biblioteca, cuyo número iría aumentando al compás de la demanda de nuevos espacios donde albergar y consultar sus crecientes fondos. Es, también, propósito principal de este estudio, corregir el error cometido, en 1983, por el archivero-bibliotecario Vicente Salavert en su libro sobre la Biblioteca del Congreso, al atribuir al arquitecto Arturo Mélida la construcción del Salón de Lectura, acortando, con ello, en una treintena de años su antigüedad³.

En efecto, Salavert, probablemente mucho más interesado en el devenir y la organización de los fondos de la Biblioteca que en la arquitectura de sus salones, e ignorando, al parecer, los expedientes del Archivo que acreditan su construcción entre los años 1853 y 1857, centró su atención en las obras realizadas por Mélida durante la legislatura de 1884-1885 en otros ámbitos de la Biblioteca y del Archivo, para especular, sin base alguna, que “*También ha de ser de Mélida el actual salón de lectura, aunque solamente,*

³ V. SALAVERT, *La Biblioteca del Congreso de los Diputados: notas para su historia (1811-1936)*, 1983. Sobre las instalaciones del Archivo y la Biblioteca, véase pp. 131, 134, 146-149 y 158-159. Si bien Pedro NAVASCUÉS atribuye a Manuel Sánchez Blanco la realización de la estantería de la planta baja del Salón, en relación a la construcción de sus pisos superiores se limita a señalar de forma imprecisa que “*con el tiempo aún se añadiría una altura más a esta ‘estantería’, abriendo una elipse en el forjado que comunica las plantas bajas y principal, y cuyo techo pintaría Gamoneda ya en nuestro siglo [SIC]*”. (“El Palacio”, en *El Congreso de los Diputados*, Madrid, 1998, p. 224). Al no haber sido desmentidas de forma explícita las opiniones de Salavert, la errónea atribución del Salón a Arturo Mélida se ha venido difundiendo en todo tipo de reportajes y publicaciones. Así lo hace, por ejemplo, M. SÁNCHEZ MARIANA, en “Patrimonio Bibliográfico y Documental”, en *El Congreso de los Diputados*, Madrid, 1998, p. 350, al hablar de las instalaciones y servicios de la Biblioteca.

según parece, en cuanto a su planta y primer cuerpo alto, con la escalerilla de caracol que se desarrolla en el ángulo izquierdo de la entrada”.

Sin embargo, unas páginas más adelante, la errónea interpretación de una referencia hecha en 1886 por el archivero-bibliotecario Joaquín Rivera del Pino acerca de que había quedado libre “*en el piso superior de la antigua Biblioteca una sala contigua, capaz para 6 o 7.000 volúmenes*”⁴, junto a una lectura equivocada de uno de los planos de Mélida de la planta primera, llevan a Salavert a deducir que, aunque, en un principio, el arquitecto hubiese limitado su actuación a la planta baja, tenía ya en mente el trazado completo de la Biblioteca, a cuyo fin había reservado una sala existente sobre ella en la primera planta –conocida como “*Biblioteca Nueva*”–, que uniría a la inferior por medio de la apertura de un óvalo entre los años 1898 y 1906. Así, dice: “*Ambas debieron unirse en sentido vertical hacia estos años, pero en una fecha que no puedo documentar. Las obras tuvieron que consistir en la supresión del techo, o suelo, respectivamente que las separaba, practicando un hueco en lo alto del edificio, para distribuirlo luego en otras dos alturas, igualmente con galerías voladas, tal cual hoy aparece el citado salón de lectura*”.

Resulta curioso que Salavert, según él mismo cuenta, fechase la apertura del óvalo entre los años 1898 y 1906, basándose en la cifra “1898” toscamente grabada en uno de los cristales de los armarios de la planta baja del Salón, y en la errónea datación de la “*Alegoría del Templo de las Leyes*” en 1906, “*año –escribe Salavert– en que, según quiere Gaspar Gómez de la Serna, aunque sin darnos la fuente de su aserto, otro Gamoneda, José, habría pintado los óleos que decoran el techo del salón*”⁵. Al parecer, ni

⁴ J. RIVERA DEL PINO, *Memoria de los trabajos practicados en la Biblioteca y Archivo del Congreso de los Diputados durante el periodo de la legislatura de 1884 a 1885*, Madrid, 1886, p. 8. Aunque Rivera del Pino se refiere a una sala del primer piso “contigua” a la planta superior del Salón de Lectura –destinada actualmente, tras su subdivisión, a despachos de la Secretaría Tercera (véase plano de Mélida, fig. 49, letra V, “Dependencia de Biblioteca”), mientras que el espacio designado por Mélida como “Biblioteca Nueva” se encontraba en el primer piso del cuerpo central de la calle Zorrilla (en la fig. 49 corresponde a la letra f, “Archivo”), Salavert llegó a la conclusión de que ambas fuentes aludían a una misma sala situada sobre el Salón de Lectura, que él suponía que en aquel momento estaba incomunicada con la planta baja.

⁵ G. GÓMEZ DE LA SERNA, *Las Cortes Españolas*, 1971, p. 73. El autor, en un libro que padece muchas imprecisiones en la parte descriptiva del Palacio, además de datar en 1906 la *Alegoría del Templo de las Leyes*, describe como oval la planta rectangular del Salón y reduce a tres sus cuatro alturas.



(Fig. 2) Detalle del ángulo inferior derecho de la *Alegoría del Templo de las Leyes* que decora el techo del Salón de Lectura, en el que figura la autoría de J. M. de Gamoneda y la fecha de su ejecución en 1898.

Vicente Salavert, ni Gaspar Gómez de la Serna, elevaron la mirada hacia la pintura, en la que figura, claramente visible, el dato de haber sido ejecutada por José María de Gamoneda en 1898 (fig. 2).

Más llamativa, aunque de menor relevancia por tratarse de un documento interno, es la atribución de la construcción del Salón de Lectura a Arturo Mélida hecha por el arquitecto-conservador del Congreso, Mariano Bayón Álvarez, en el proyecto presentado para su restauración en marzo de 1983. En la memoria del escrito, Bayón realiza una detallada descripción de la “*exquisita arquitectura de madera (...) de muy fina y culta realización (...) Todo redunda en una gran unidad de tratamiento, textura y colorido (...) con un buen entendimiento del conjunto de la obra de Pascual y Colomer*”, y no duda de que “*el autor de semejante propuesta sea Arturo Mélida*”, pudiendo fecharse la terminación de su construcción en 1898 “*como está escrito en la pintura del techo*”. Abunda en la autoría de Mélida señalando que “*Toda la resonancia de los órdenes neoclásicos de Sir Robert Adam, quizás su maestro más directo, no ofrece dudas. La imaginería simple de sus recursos en el muro, y la exquisita perfilería de las barandillas imperio nos lo recuerdan e ilustran. Incluso el bien trazado óvalo recuerda el de Adam en Culzean Castle, casi cien años antes que Mélida*”⁶.

⁶ ACD. Serie Obras de Palacio. Leg. 60, nº. 2.

También se ha prestado a confusión la distribución original de las salas entre el Archivo y la Biblioteca, debido al uso indistinto de ambos términos, junto al de “Librería”, en la documentación de la época⁷, así como a la circunstancia de que ambas dependencias formasen, desde 1855 hasta 1905, una única unidad administrativa bajo la dirección y custodia de un oficial de la Secretaría con el cargo de Archivero-Bibliotecario⁸. Para acabar de complicar las cosas, con frecuencia se denominan “locales de archivo”, a los espacios destinados a depósito y almacenamiento de libros y documentos. Pese a ello, creo que existen pruebas de que la Biblioteca ocupó desde un principio su actual emplazamiento, sin perjuicio de que, a lo largo del tiempo, Archivo y Biblioteca hayan podido intercambiar o compartir instalaciones. De hecho, es probable que tras las obras realizadas por Arturo Mérida entre 1884 y 1885, el actual Salón de Lectura de la Biblioteca haya estado destinado durante una serie de años a Archivo.

Por último, para evitar equívocos en la denominación de las diferentes plantas del Palacio –en la actualidad es común el empleo del término “principal” para designar la planta baja o noble del edificio, mientras que tradicionalmente hacía referencia al primer piso–, en este trabajo distinguiré entre planta sótano; planta baja o principal; planta primera o de tribunas, y planta segunda o ático.

II. PROCESO CONSTRUCTIVO

La configuración de los espacios destinados al Archivo y a la Biblioteca, tal como hoy los conocemos, son el fruto de un largo proceso evolutivo en

⁷ Por ejemplo, en la documentación de 1853-1854 relativa a la elaboración de las estanterías de la planta baja del Salón de Lectura, el constructor Manuel Sánchez Blanco menciona al Archivo en el proyecto, mientras que al término de su construcción se refiere a la Biblioteca. Muchos años después, R. BECERRO DE BENGOA, en su artículo “El Congreso de los Diputados”, *La España Moderna*, núm. LXVII, Agosto, 1894, se refiere al Salón de Lectura como “archivo-biblioteca”.

⁸ *Reglamento de las dependencias del Congreso de los Diputados: aprobado por las Cortes Constituyentes en sesión secreta de 23 de junio de 1855*, Título III, art. 15. “Archivo y Librería: El Archivero tiene a su cargo la custodia y conservación de los documentos, libros y efectos existentes en el Archivo y Librería”. Juan CABEZALÍ Y RODRÍGUEZ explica, en la “Advertencia preliminar” al apéndice segundo de *Estadística del personal y vicisitudes de las Cortes...*, Madrid, 1907, que fue Antonio Gamoneda quien, al ser ascendido a oficial mayor, en septiembre de 1905, decidió separar ambas dependencias ante “la creciente importancia y la extensa magnitud de servicios a ellas encomendados”.

el que se pueden distinguir varias fases constructivas con sucesivas reformas y restauraciones. La primera de ellas, obra del ebanista del Congreso Manuel Sánchez Blanco⁹, abarca desde diciembre de 1850, en que se inició la construcción para el Archivo de una estantería de pino compuesta de dos pisos de armarios con galería –hoy desaparecida–, hasta comienzos de 1857, en que se concluyó la ampliación de la Biblioteca incorporando a la misma, mediante la apertura de un óvalo en su techo, el salón existente sobre ella en el primer piso.

Las grandes salas del Archivo y la Biblioteca pronto se mostraron insuficientes debido al constante crecimiento de los fondos bibliográficos y documentales, habilitándose en 1866, en el piso primero, una nueva sala de Archivo sobre la ya existente en la planta principal, y, en 1880, se construyó un cuerpo central de dos pisos de armarios para la gran sala de Archivo de la planta principal.

En la legislatura de 1884-1885, el arquitecto Arturo Mélida y Alinari, en el curso de un importante programa de conservación y remodelación del edificio, procedió al vaciado completo del espacio comprendido entre los dos huecos de escaleras del cuerpo central de la calle Zorrilla –con la consiguiente demolición de las primitivas salas de Archivo–, para construir en su lugar dos bellos Gabinetes de Lectura, sobre los que elevó para el Archivo una estructura de varios pisos de hierro, conocida como “*la jaula*” o “*grillera*”, desaparecida en 1971.

Aunque las importantes reformas parecían haber proporcionado a largo plazo abundante espacio de almacenamiento para obras y documentos y cubierto la demanda de un espacio digno y adecuado para su consulta por los diputados, en 1889 se habilitaba en la planta principal una nueva “*Sala de Lectura*” uniendo dos despachos contiguos a la Biblioteca. Resulta curioso que, a pesar de su mayor idoneidad, el actual Salón de Lectura no adquiriese este carácter hasta finales de siglo XIX o comienzos del XX, habiendo sido hasta entonces lugar de trabajo.

La siguiente intervención relevante en el ámbito de Archivo y Biblioteca tuvo lugar en los años 1970-1971, en los que se llevó a cabo

⁹ Según la *Memoria Histórico-descriptiva*, había sido aparejador en el derribo del antiguo palacio del convento del Espíritu Santo.

la ampliación de los sótanos hasta la fachada de la calle Floridablanca y una radical remodelación del cuerpo central del ala de la calle Zorrilla que supuso la desaparición de “*la jaula*”, previo traslado de los libros y documentos que en ella se alojaban a los depósitos acondicionados a tal fin en los nuevos sótanos.

Por último, en 1981, el Archivo se separó física y funcionalmente de la Biblioteca, trasladándose a sus nuevas instalaciones en el recién inaugurado edificio de la primera ampliación del Palacio.

1) 1850-1857: La obra de Manuel Sánchez Blanco, maestro carpintero ensamblador de maderas finas del Congreso

*1.1. Gran sala de Archivo (1850-1851)*¹⁰

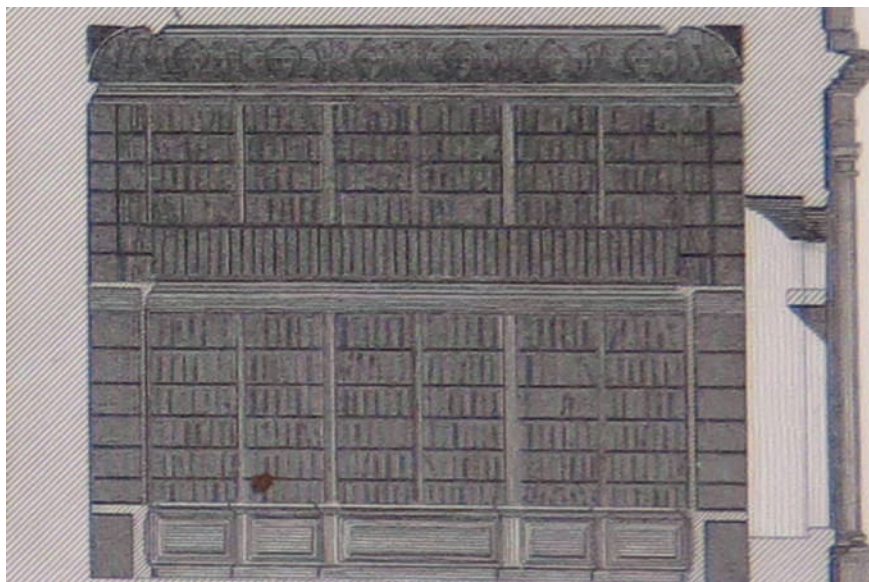
Las primeras noticias sobre el acondicionamiento de los locales destinados al Archivo y a la Biblioteca nos las proporciona el archivero-bibliotecario Clemente Arias en la exposición preliminar a su Catálogo de la Biblioteca: “*concluido el actual Palacio, se acordó la construcción de las estanterías precisas para la biblioteca y archivo con las condiciones convenientes, y en armonía con el lujo y adorno de las demás dependencias*”¹¹.

Las obras comenzaron por la gran sala de Archivo ubicada en el saliente arquitectónico de la calle Zorrilla, para la que el ebanista del Congreso, Manuel Sánchez Blanco, construyó una estantería de pino compuesta de dos pisos de armarios con galería y dos escaleras de acceso de caracol.

Pedro Navascués recoge de un informe elaborado en 1835 por el secretario primero de la Cámara, Nicolás Hurtado, el dato de que el proyecto original de Colomer de revestir el Archivo con una estantería de hierro fue rechazado por su elevado coste, optándose por encargar al ebanista

¹⁰ Sobre la construcción de estanterías para la sala de Archivo, véase: Actas de la Comisión de Gobierno Interior de los días 31 de diciembre de 1850, y 21 de enero y 14 de marzo de 1851, así como los expedientes ACD. Serie Obras de Palacio. Leg. 23, nº. 11, y Serie Gobierno Interior. Leg. 35, nº. 1.

¹¹ C. ARIAS, “Exposición preliminar” al *Catálogo por orden alfabético y de materias de la Biblioteca del Congreso de los Diputados y reglamento de la misma y del Archivo*, Madrid, 1857.



(Fig. 3) Fragmento del corte longitudinal del Palacio, con el alzado de una biblioteca que podría corresponder a la estantería de hierro diseñada por el arquitecto N. Pascual y Colomer (*Memoria histórico-descriptiva*, lámina 9).

de la Cámara la construcción de “una sencilla estantería de pino”¹², pero las actas de la Comisión de Gobierno Interior —en adelante, la Comisión— evidencian que Sánchez Blanco había iniciado su trabajo con anterioridad a la presentación por la casa Safont de un presupuesto para la construcción de una estantería de hierro¹³ “para otro salón del Archivo del Congreso”, es decir, para la Biblioteca. Se trataba, pues, de dos proyectos con destinos diferentes, no de soluciones alternativas para una misma sala.

En efecto, el 31 de diciembre de 1850, la Comisión pasaba a informe de Colomer el presupuesto de la estantería que Sánchez Blanco estaba construyendo para el Archivo, aprobando, el 21 del mes siguiente, que se prosiguiese

¹² P. NAVASCUÉS PALACIO, “El Palacio”..., 1998, p. 223. El informe de Nicolás Hurtado, junto al resto de documentación sobre el proyecto de la estantería de hierro, se encuentra en ACD. Serie Gobierno Interior. Leg. 35, nº 1.

¹³ El presupuesto presentado el 15 de enero de 1851 a la Comisión de la Obra de Palacio por Jaime Sanfont y Cía, propietarios de la Fábrica de fundición y construcción de máquinas de Monteleón, valoraba en 240 000 reales, con exclusión de cristales, la construcción de una estantería, con sus escaleras y galería, que “será enteramente de hierro y los accesorios de bronce, será construida con solidez, perfección y finura”.

su ejecución bajo las directrices señaladas por el arquitecto, sacándose a pública subasta la fabricación de 72 cerraduras para sus armarios. En esa misma sesión se encargaba a Colomer la elaboración, a la mayor brevedad, del proyecto para la estantería de hierro propuesta por la casa Safont, con la indicación expresa de que habría de ser *“sólida, sencilla y elegante”*.

Aunque Colomer realizó el diseño de la estantería de hierro— tal vez reflejado en el dibujo reproducido en fig. 3—, el proyecto fue abandonado, según nos informa Hurtado, porque *“no se consideró de gran conveniencia el hacer de fierro dicha estantería atendido su gran coste, y teniendo en consideración que en caso de un incendio, no por ser de fierro se salvarían ciertamente libros y papeles”*, y el acondicionamiento de la Biblioteca quedó postergado hasta 1853.

De ser exacta la afirmación de Hurtado, la única explicación que se me ocurre es que Sánchez Blanco hubiese iniciado la estantería de madera con destino al salón de la Biblioteca y que, posteriormente, se decidiese el cambio de ubicación. En cualquier caso, el ebanista culminó su encargo antes del 1 de junio en que dio inicio la siguiente legislatura, y, aunque no se conservan testimonios gráficos de aquella estantería —desmontada en 1884 por Arturo Mérida antes de proceder a la demolición de la sala del Archivo para construir en su lugar sus dos Gabinetes de lectura—, sabemos por Clemente Arias que su aspecto era muy similar al de la que actualmente podemos contemplar en la planta baja del Salón de Lectura de la Biblioteca, pues, al compararla con ésta, comenta que *“aunque más modesta, es de la misma forma y arquitectura”*.

*1.2. Sala de Biblioteca (1853-1854)*¹⁴

Abandonado el proyecto de construir para la Biblioteca la estantería de hierro diseñada por Colomer, el 16 de junio de 1851, apenas iniciada la nueva legislatura, el archivero alertaba de la urgente necesidad de acondicionar el salón, *“tanto por no haber sitio suficiente en donde colocar los libros*

¹⁴ ACD. Serie Gobierno Interior. Leg. 35, n° 1. Cuentas del mobiliario del Congreso de los Diputados, desde junio de 1854 a enero de 1859. Expediente sobre la construcción de la estantería fina del Archivo del Congreso, 1853, y actas de la Comisión de Gobierno Interior de 22 de marzo de 1853; 8 y 9 de abril y 10 de diciembre de 1854; y 30 de enero de 1855.



(Fig. 4) Entrada principal al Salón de Lectura de la Biblioteca.

y papeles del Archivo, como porque mientras no se habiliten completamente sus localidades, no es posible llevar a cabo un arreglo definitivo y permanente de dichos objetos, y su conservación se resiente de su amovilidad”.

Dos años más tarde, el 20 de marzo de 1853, ante la persistencia de la situación, el oficial mayor, Francisco Argüelles, denunciaba ante la Comisión que el estado inacabado de la sala, además de producir mal efecto, obligaba a que gran parte de los papeles y libros se hacinasen en una habitación del primer piso, dificultando tanto su buena conservación como la adecuada atención a los usuarios, ya que *“cuando son precisos no es posible facilitarlos con aquella brevedad que reclama el buen servicio del Congreso”*.

Fue entonces cuando, por encargo de la Comisión, Nicolás Hurtado elaboró su informe corroborando la urgencia “*clara y manifiesta*” de preparar el local de la Biblioteca con la instalación de armarios donde colocar las obras de nueva adquisición y “*las muchas que varios particulares y corporaciones dedican al Congreso, los documentos parlamentarios que envían las Cámaras de Europa y de América, los diarios de sesiones del Congreso y los periódicos, que todo reclama una abundante estantería*”.

Dado que la estantería construida por Sánchez Blanco para el Archivo cumplía ampliamente con los criterios de elegancia y sencillez requeridos, proponía como solución que, con las mismas bases, se fabricase otra para la Biblioteca “*con sola la diferencia de que haya de ser de maderas finas, empleando al efecto la caoba útil que quedó sobrante de las puertas y ventanas del edificio, y que se conserva en los sótanos del mismo: por último que los balaustres de la barandilla del 2º cuerpo sean de bronce dorado como los del salón de sesiones*”.

Abierto el correspondiente concurso, presentaron sus proyectos Martín Kexel y Manuel Sánchez Blanco, siendo adjudicada la obra a este último, como mejor postor, por la cantidad de 245 000 reales.

Sánchez Blanco detallaba en su presupuesto que las armaduras de la estantería se construirían distribuyendo su altura en “*dos cuerpos con galería, antepecho de balaustres y pasamanos de caoba*”, accediéndose al segundo piso por una escalera de caracol de caoba disimulada en uno de los ángulos. Para dar unidad al conjunto, serían también convexos los armarios de las otras tres esquinas. Los cristales serían finos, empleándose caoba maciza en todos los elementos exteriores, y cedro de la mejor calidad en los interiores, pudiendo utilizarse, “*para que resulte la decoración más agradable a la vista*”; madera de moradillo o nazareno en las pilastras y frisos de cornisas. “*El orden de decoración ha de ser el Jónico Compuesto*¹⁵, *con pilastras estriadas, basas, y capiteles tallados, arquitrabe, friso, y cornisa con dentellones, y sin modillones, estos en el primer cuerpo para recibir el piso del paso, o galería (...)* Serán dorados de oro fino, a mate y bruñido, los capiteles, basas, y tres órdenes de molduras en el arquitrabe, y cornisa de cada cuerpo”.

¹⁵ Otras veces se habla de corintio compuesto.



(Fig. 5) Planta baja del Salón de Lectura con sus dos pisos de armarios y galería con balaustres de bronce.

Sánchez Blanco comenzó la construcción de la estantería el 12 de noviembre de 1853, dorando las basas y capiteles de las pilastras en oro fino según lo acordado, pero, posteriormente, la Comisión decidió que se dejaran de caoba pulimentada. Las piezas ya doradas se aprovecharían en la ampliación del Salón llevada a cabo en los años 1856-1857.

José María Sánchez Pescador, autor de las puertas de bronce de la entrada principal del Palacio, realizó los números de bronce dorado para los cincuenta armarios que componían la estantería. El acondicionamiento de la sala se completó con la construcción, también por Sánchez Blanco, de ocho sillones para el servicio de los diputados.

El 30 de noviembre de 1854 Sánchez Blanco comunicaba a la Comisión la terminación de la obra que, a juicio de los diputados Alfonso Escalante y Fernando Corradi, encargados de examinarla, había sido realizada *“con la solidez, perfección y hermosura que la Comisión puede reconocer”*.

Clemente Arias describe así la estantería: *“la de la biblioteca, de orden dórico [sic], es de dos cuerpos que proporcionan utilizar sin desperdicio alguno*

el reducido local destinado a este objeto: su parte interior de cedro preserva los libros ventajosamente; y su exterior de caoba y nazareno pulimentados, con cristales planos de una sola pieza, que facilitan ver los libros y sus membretes sin necesidad de abrir los estantes, da a esta obra mayor belleza y elegancia”¹⁶.

1.3. Ampliación de la Biblioteca incorporándole el salón existente sobre ella en el primer piso, mediante la apertura de un óvalo en el forjado de comunicación de ambas plantas (1856-1857)¹⁷

Las salas del Archivo y la Biblioteca pronto se mostraron insuficientes para contener el creciente aumento de libros y documentos. Ya el 30 de diciembre de 1854, recién concluida la estantería de la Biblioteca, la Comisión informaba de una solicitud del archivero para que se habilitase una sala donde conservar impresos.

En 1856 se ampliaron los locales destinados a ambas dependencias. En los meses de enero a marzo, Sánchez Blanco presentó sendas cuentas por las estanterías de pino de primer cuerpo construidas para las piezas destinadas al Archivo en el primer piso de la fachada posterior del Palacio —es de suponer que situadas sobre la gran sala de Archivo de la planta baja—, así como las correspondientes a las obras de cielos rasos, solados y otras piezas de albañilería ejecutadas en dichas piezas. Por su importe, debía de tratarse de estanterías sencillas¹⁸.

En cuanto a la Biblioteca, el 3 de marzo la Comisión aprobaba el dictamen emitido por los diputados Ramírez Arcas y Yañez de Rivadereira, encargados de examinar la forma llevar a cabo su ampliación, en el que, tras constatar la urgencia de la obra “*porque estando ya del todo ocupadas las estanterías hechas, falta local a propósito en donde colocar los libros y papeles que diariamente ingresan en esta dependencia*”, proponían como solución “*incorporar a la misma el salón del piso principal que hay sobre ella, y que hoy está destinado a las reuniones de la 6ª Sección (...) Adop-*

¹⁶ C. ARIAS, *Catálogo...*, 1857, pp. 2-3. Aunque el catálogo se publicó en 1857, la exposición preliminar está firmada en 1855, lo que explica que no incluya la ampliación del salón. Arias falleció en mayo de 1857.

¹⁷ ACD. Serie Obras de Palacio. Leg. 23, nº 12, y Gobierno Interior. Leg. 35, nº 1. Actas de la Comisión de Gobierno Interior de 21 de noviembre de 1855; 3 de marzo y 20 de diciembre de 1856; y 22 de abril de 1857.

¹⁸ ACD. Serie Gobierno Interior. Leg. 35, nº 1.



(Fig. 6) Cuerpos superiores del Salón de Lectura de la Biblioteca y óvalo de comunicación con la planta baja.

tando este medio, que es el más sencillo y económico, debe continuarse la escalera de caracol que da paso al 2º cuerpo de la estantería, a fin de poner en comunicación el piso superior con el bajo.

“Este, que es donde actualmente está la biblioteca, carece de la luz necesaria, cuya falta no solo es muy perjudicial para buscar los libros y trabajar, sino que también quita el mérito y la belleza a la magnífica estantería de maderas finas y cristales planos de la pieza principal de la biblioteca; y no hallamos otro medio de subsanar este gran defecto que el de abrir un ovalo en el techo de la misma, cercándolo de una barandilla”. Esta imaginativa solución, además de aportar mayor espacio y luminosidad al Salón —que, tras la unión de ambas piezas, alcanza los 12 m. de altura, correspondiente a las dos plantas nobles del Palacio—, le proporcionó la singularidad y belleza que lo caracteriza.

En cuanto a la estructura y diseño de la estantería que habría de amueblar la ampliación, proponían que fuese *“del mismo orden y arquitectura que*



(Fig. 7) Interior y balastrada de remate de la escalera de caracol.

las existentes; pero para evitar gastos de consideración puede hacerse de pino, pintada de porcelana, con filetes dorados y cristales comunes; aprovechando en su construcción los capiteles que fueron hechos para la estantería actual, que no se han utilizado y que existen sin otra aplicación”.

Por último, sugerían que la obra fuese realizada por los mismos maestros de la casa que habían ejecutado las estanterías ya existentes, ajustándose su construcción a las mismas bases de perfección y economía.

El presupuesto elaborado por Manuel Sánchez, cifrado en 196 161 reales, además de detallar el rompimiento del primer piso para formar la elipse con su barandilla de antepecho y la prolongación de la escalera de caracol, especificaba los siguientes datos:



(Fig. 8) Capitel de ángulo dorado en oro fino de los pisos superiores del Salón de Lectura.

“El cuerpo bajo de la estantería, compuesto de pilastras y zócalos, cuerpo de estantería con sus entrepañes, vidrieras, y respaldos de armadura, cornisamento con sus canecillos tallados, y dentellones en uno de los miembros de moldura, coronado todo esto con una armadura moldada, que sirve de techumbre, y corona al propio tiempo a dicho cornisamento: los cristales para las vidrieras entrefinos, imposta o moldura de madera de caoba, compuesta de diferentes miembros, pies de basamento y pasamanos de la misma madera”. Los pavimentos del piso y de la galería presentarían “un dibujo análogo a la decoración, empleando varias maderas para proporcionar contraste y novedad”.

Manuel Sánchez Blanco debió de fallecer en el último trimestre de 1856, entre el 12 de septiembre, en que presentó la cuenta de las obras ejecutadas en el Palacio durante el mes de agosto, y el 20 de diciembre en que la Comisión acordó la entrega de cantidades a cuenta de la estantería en construcción a sus hijos y herederos Pedro y Juan Sánchez. El 22 de abril de 1857, concluida la obra, se aprobó la liquidación de los 139 800 reales restantes de pago a sus mencionados herederos.

La factura del dorado, pintado y empapelado, presentada por Pedro Sánchez el 4 de mayo de 1857, deja clara constancia de que, a diferencia de los pisos inferiores contruidos en maderas finas, en la ampliación, tal como proponían Ramírez Arcas y Yañez de Rivadereira, se empleó, únicamente, madera de pino de Valsáin, barnizada con copal imitando caoba y otras maderas para dar unidad visual al conjunto del Salón, con la salvedad del dorado en oro fino de las basas y capiteles de las pilastras de los dos cuerpos superiores¹⁹.

Los interiores de los armarios, con sus entrepaños y listones de escalerilla, fueron pintados de color de perla, siendo empapelados los cielos rasos de ambos pisos con un fondo liso de color azul, utilizándose en sus escocias, para dar contraste, papel imitando mármol ágata en el del piso bajo, y mármol ante y lila en el del superior. Aunque resulte difícil imaginar el Salón sin la *Alegoría del Templo de las Leyes*, pintada en 1898 por José María de Gamoneda (fig. 23), la decoración original del techo consistía en un florón azul y sepia del que pendía una lámpara de araña.

2) 1866 y 1880: La obra del ebanista José Pérez Benito

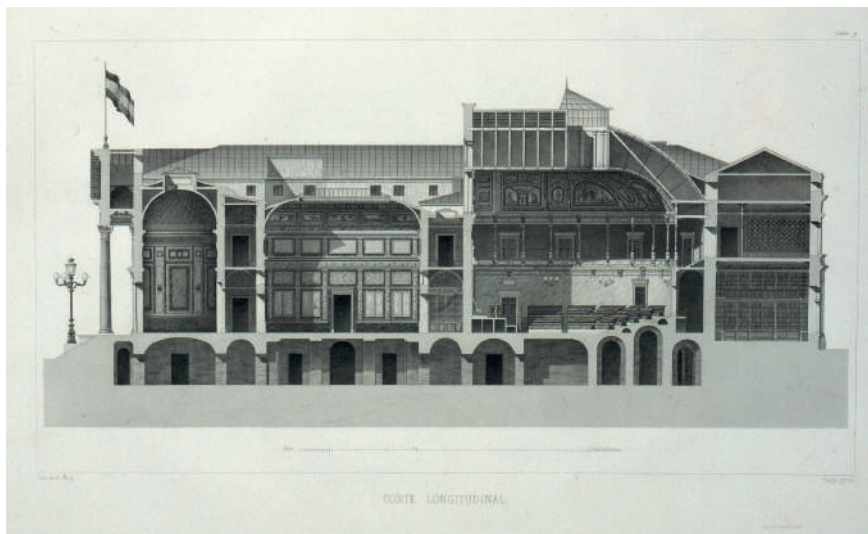
2.1. Construcción de una estantería para el Archivo en la planta primera (1866)²⁰

El espacio, con todo, seguía siendo insuficiente y, en mayo de 1866, el ebanista José Pérez Benito presentó un presupuesto, por un importe de 2758 pesetas, para la construcción de sendas estanterías para el salón de Archivo del primer piso y galería contigua al mismo (fig. 9).

Las estanterías, con una altura total 5,30 m., estaban compuestas de un zócalo con puertas de madera sobre el que se elevaban dos pisos de armarios acristalados de doble hoja, con su correspondiente galería de servicio y escalera de acceso de caracol.

¹⁹ En los armarios del primer cuerpo de la ampliación se aprovecharon dieciséis capiteles planos de orden corinto-compuesto, y dieciséis basas áticas, tallados y dorados por José Benito en 1854 para las pilastras de la estantería del piso principal antes de que la Comisión de Gobierno Interior decidiese su construcción en caoba barnizada. Con motivo de la ampliación, se labraron y doraron en el taller de Pedro Sánchez los ocho capiteles de ángulo y una de las pilastras planas que completan la decoración del cuerpo bajo, más los veinticinco capiteles y basas, de tamaño menor, del cuerpo alto.

²⁰ ACD. Serie Gobierno Interior. Leg. 21, nº. 6.



(Fig. 9) Corte longitudinal del Palacio del Congreso, por Narciso Pascual y Colomer. A la derecha del hemiciclo aparece la Gran sala de Archivo y, sobre ella, la galería y sala del primer piso para la que Pérez Benito construiría estanterías en 1866. (*Memoria histórico-descriptiva*, lámina 9).

Pese a las sucesivas ampliaciones, las nuevas instalaciones pronto quedaban desbordadas por el incesante crecimiento de los fondos documentales. Tal vez por ello, aunque los locales del Archivo y la Biblioteca ocupaban una parte nada desdeñable del reducido espacio del Palacio, existiendo también en los áticos depósitos de libros, Ángel Fernández de los Ríos, en su *Guía de Madrid* de 1876, al describir el Congreso de los Diputados señalaba que “El archivo es pequeño y no hay forma de ensancharle”²¹.

2.2. Construcción de una estantería central para la Gran sala de Archivo de la planta principal (1880)²²

Para paliar la endémica falta de espacio, la Comisión, a propuesta del diputado Víctor Balaguer, por aquel entonces encargado de la Biblioteca y del Archivo, aprobaba, en junio de 1880, la construcción de una nueva estantería central para la Sala del Archivo de la planta principal —ahora llamada “*Archivo Bajo*”—, según el modelo presentado por el taller de José

²¹ A. FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS, *Guía de Madrid: manual del madrileño y del forastero*, Madrid, 1876, p. 257.

²² ACD. Serie Gobierno Interior. Leg. 25, nº. 56, y 62. Actas de la Comisión de Gobierno Interior de 20 de junio y 22 de diciembre de 1880.

y Ángel Pérez Benito. Del presupuesto de la obra parece deducirse que se trataba de dos estanterías paralelas de 2,80 m. de altura, separadas por un paso de un metro de ancho para el servicio de los armarios interiores. Cada una de ellas contaba, por ambas caras, con cinco cuerpos de dos pisos de armarios sin respaldo, los exteriores con puertas de cristal, pilastras y cornisas, y los interiores con puertas corredizas.

3) 1883-1885: La obra del arquitecto Arturo Mérida y Alinari²³

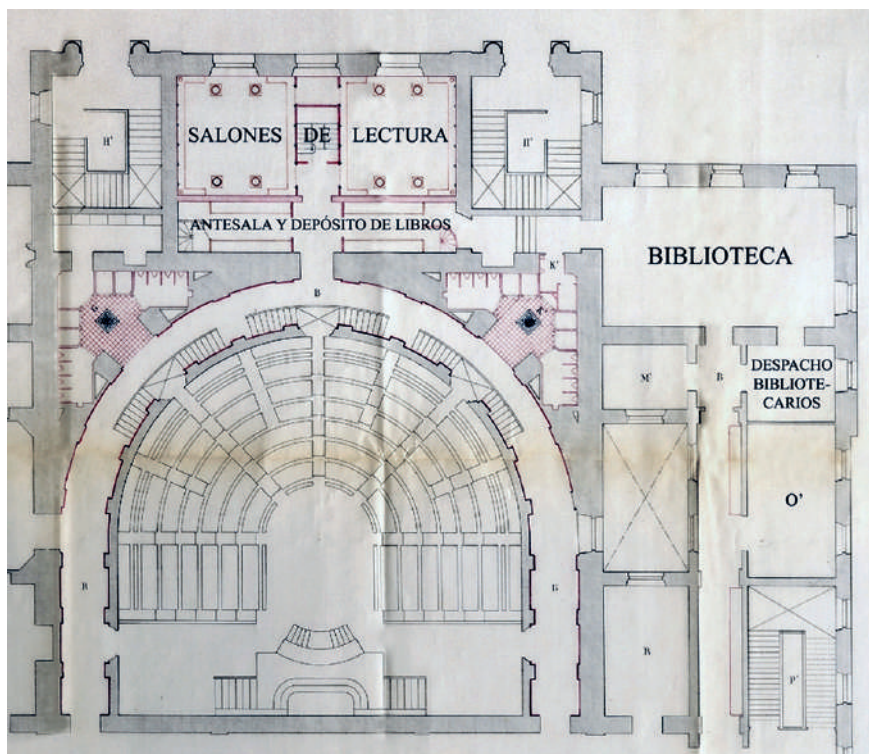
Desde mediados de 1883 hasta finales de 1885, el arquitecto del Congreso Arturo Mérida llevó a cabo un ambicioso programa de reformas –sin duda el de mayor envergadura desde la inauguración del Palacio–, que afectó, tanto a temas de reparación y consolidación del edificio, como a una profunda remodelación de muchos de sus espacios, entre ellos, el Gabinete del Ministros, los despachos de las Secciones, del Oficial Mayor y de la Secretaría, y los locales destinados al Archivo y a la Biblioteca.

A la necesidad sentida de ganar nuevos espacios para el depósito de libros y documentos, se unía la demanda de un lugar adecuado para su consulta y estudio por los diputados, a la que se trataría de dar diversas soluciones antes de que la sala de la Biblioteca adquiriese el carácter de salón de lectura que perdura en nuestros días.

En relación a este último punto, el proyecto de obras presentado por Mérida, el 28 de julio de 1883, incluía un apartado titulado “*Arreglo de los actuales despachos del Archivero y Auxiliares de la Secretaría para Salón de lectura de los Sres. Diputados*”. La idea consistía en obtener en la planta principal una sala de lectura contigua a la Biblioteca, uniendo, mediante la demolición del tabique divisorio, los despachos que ocupados por el archivero y los auxiliares de la Secretaría en el último tramo de la galería de Fernanflor²⁴. El proyecto –que sería retomado en 1889 por el arquitecto Higinio de Cachavera– no llegó a realizarse en aquel momento, construyendo Mérida, en su lugar, sus dos espléndidos Gabinetes de lectura.

²³ ACD. Serie Gobierno Interior. Leg. 54, nº 3, y actas de la Comisión de Gobierno Interior de los días 23 de junio de 1884; 2, 26 y 28 de julio, 12 de noviembre de 1884 y 18 de julio de 1885.

²⁴ Véase espacio denominado “*Reading room*” en el plano de Rento Gibbs de la fig. 39.



(Fig. 10) Detalle del plano de la planta principal con las reformas proyectadas por A. Mérida para el Archivo y la Biblioteca. Para facilitar su lectura, se han sustituido las letras por las leyendas que figuran al pie del mismo. El despacho de bibliotecarios se comunicaba con el Salón por una puerta disimulada en su armario núm. 15. Los “Salones de Lectura” figuran en otro plano como “Biblioteca Nueva”.

El 28 julio de 1884 la Comisión tomó dos acuerdos que, señala Rivera del Pino²⁵, sirvieron para paliar *“la falta absoluta de sitio donde colocar las nuevas adquisiciones”*. El primero, consistió en el alquiler de un local espacioso para depósito de libros en la calle Alameda, nº 1, duplicado, planta baja, al que se trasladaron los tomos del Diario de Sesiones almacenados hasta entonces en los sótanos del Palacio. De esta forma, dice Rivera, se pudieron salvar *“muchos miles de volúmenes reimpresos a costa de grandes trabajos”* que corrían el riesgo de ser rápidamente destruidos a causa de la humedad y mala ventilación, al tiempo que *“ha sido aliviado el edificio del formidable peso que sobre él gravitaba, pues solo han quedado en los sotabancos del mismo la colección de periódicos nacionales y extranjeros, la*

²⁵ J. RIVERA DEL PINO, *Memoria...*, 1886, p.

más rica indudablemente que existe en las Bibliotecas del Reino". A finales de 1885 ya habían sido trasladados al local 137 303 volúmenes.

El segundo y más importante de los acuerdos, consistió en dar vía libre a los nuevos proyectos de reforma presentados por Arturo Mérida que afectarían, de forma radical, a los espacios dedicados a la Biblioteca y al Archivo. La intervención supuso la demolición de las primitivas salas de Archivo situadas en las plantas baja y primera del saliente arquitectónico de la calle Zorrilla, procediéndose al completo vaciado del espacio comprendido entre ambos huecos de escaleras, desde los cimientos hasta al ático, para construir, en su lugar, dos Gabinetes de Lectura para Biblioteca, y un depósito de varios pisos de hierro para el Archivo, conocido como *"la jaula"* o *"grillera"*.

Concluidas las reformas, el Salón de la Biblioteca estuvo designado al Archivo hasta un tiempo que no he podido precisar por falta de datos concretos, y por la persistencia del uso indistinto de los términos de Archivo y Biblioteca en la documentación de la época. En cualquier caso, dado el limitado espacio del que disponía el arquitecto, el conjunto de las reformas resultó, en opinión de Rivera del Pino, en extremo satisfactoria, proporcionado gran desahogo a ambas dependencias.

Las obras dieron comienzo con el desarme de las estanterías del Archivo bajo, instalándose parte de ellas en el pasillo de comunicación con la Biblioteca: *"de este modo –señalaba Mérida en la memoria de las obras ejecutadas– se ha venido a formar otra sección de biblioteca, cómoda por su proximidad a la otra y que puede dar cabida a considerable cantidad de libros, toda vez que contiene veinticuatro armarios de los que constituyeron el antiguo Archivo"*.

Tras una compleja obra de cimentación y saneamiento del subsuelo para paliar las humedades derivadas del asentamiento directo de esa zona del palacio sobre el terreno natural, para lo que fue necesario rebajar el suelo haciendo pequeños sótanos, se llevó a cabo el asiento de las grandes –*"exageradas"*, en expresión de Mérida– losas de piedra sobre las que se fijaron las placas de hierro a las que se ajustaron las ocho enormes columnas de fundición destinadas a sostener el complejo entramado de hierro del nuevo Archivo.

3.1. Los Gabinetes de Lectura

El espacio que ocupaba la primitiva sala de Archivo en la planta baja del Palacio fue dividido en dos gabinetes de lectura, con una pequeña



(Fig. 11) El “Gabinete del Silencio”, con el desaparecido mobiliario diseñado por A. Mélida. (Fot. J. Laurent.)

antesala de la que arrancaban las escalerillas de acceso a las galerías del segundo cuerpo de armarios que revisten sus paredes. El armonioso juego de volúmenes creado por Mélida, junto a la policromía proporcionada por la diversidad de los materiales empleados en sus elementos decorativos —maderas de caoba y pino, bronce, mármoles jaspeados grises y amarillos, dorados y pinturas— dotan de singular plasticidad y belleza a estas dos auténticas joyas del Palacio del Congreso.

Ambas salas gemelas constituyen un precioso ejemplo del refinado y polifacético eclecticismo de Arturo Mélida como arquitecto de interiores, habiendo ejecutado él mismo las pinturas murales con las alegorías de “*La Luz*” y “*El Silencio*” —único elemento que las diferencia— enmarcadas con grecas doradas que decoran sus intercolumnios; el modelo en cera de los atlantes de bronce que aparentan sustentar las galerías del cuerpo superior, así como el diseño de los grabados de las vidrieras, de su delicado artesonado y de un magnífico mobiliario —lamentablemente desaparecido—, que conocemos por fotografías de la época (fig. 11) y por el único sillón que se conserva en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (fig. 19).

(Fig. 12) *Alegoría del Silencio*(Fig. 13) *Alegoría de la Luz*

Pedro Navascués, para quien los gabinetes se encuentran entre los “*más sorprendentes ámbitos*”²⁶ diseñados por Mélida, hace de ellos la siguiente valoración: “*Los dos bellísimos gabinetes de lectura que hizo Arturo Mélida y Alinari, cuyo ecléctico estilo neogriego en la arquitectura, pintura, decoración y mobiliario, ejecutado en parte por él mismo, tiene una unidad envidiable de altísima calidad*”²⁷.

Cada gabinete, con una altura total de 4,10 m., está estructurado en dos pisos de armarios de caoba con los escudos de Castilla y León en el piso superior, y de Navarra y Aragón en el cuerpo bajo, grabados y pintados

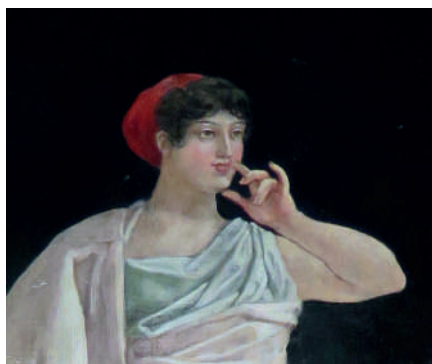
²⁶ P. NAVASCUÉS PALACIO, “Arturo Mélida: un maestro del eclecticismo”, en *Ateneístas Ilustres*, Madrid, 2004, pp. 419. El autor destaca la pasión de Mélida por el mundo del diseño, ponderando su soltura en el terreno de la arquitectura de interior “*dado su exquisito gusto y facilidad para orquestar formas, materiales, luz y color*”.

²⁷ P. NAVASCUÉS PALACIO, “El Palacio”, en *El Congreso de los Diputados*, Madrid, 1998, p. 224. En *Ateneístas Ilustres*, el autor matiza que Mélida empleó en los gabinetes un “*peculiar estilo entre imperio y neogriego, sobre todo ecléctico*”.

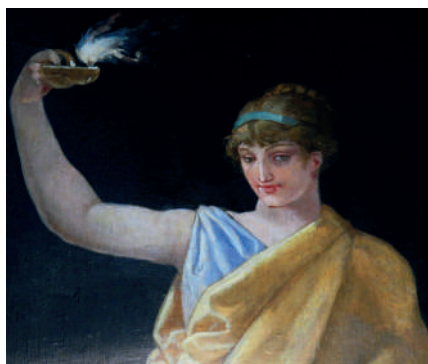


(Fig. 14) Armarios y balastrada de uno de los Gabinetes de Lectura

al óleo en sus cristales. Marcan la separación entre los armarios pilastras de mármol en gris claro y oscuro jaspeado, estando las del cuerpo inferior coronadas con atlantes de bronce y las del superior con capiteles dóricos en madera de pino. De la misma madera son las ménsulas que sostienen la galería, con elegante antepecho de bronce, diseñado también por Mélida, que da servicio al cuerpo superior.



(Fig. 15) Detalle de la *Alegoría del Silencio*.



(Fig. 16) Detalle de la *Alegoría de la Luz*.



(Fig. 17) Artesonado de uno de los Gabinetes.

Las cuatro columnas de orden jónico de caoba estriada, con capiteles y basas de pino que, a modo de pórticos enfrentados, encuadran, en ambos gabinetes, pinturas murales y ventanas, además de constituir un elemento decorativo de primer orden, cumplen la función de enmascarar las grandes columnas de fundición que sostienen el entramado del nuevo Archivo, mientras que el cornisamento de caoba con friso de mármol amarillo –liso en los intercolumnios y con triglifos de madera sobre los armarios– ocultan las vigas.

No puede dejar de mencionarse el delicado artesonado de carpintería de caoba con encasetonado de escayola. Como curiosidad, recogemos de una de las memorias presentadas por Mérida, que, estando ya concluido, se doraron los florones y piñas de los casetones y la pintura de las vigas por orden expresa del presidente del Congreso, Francisco de Borja Queipo de Llano, conde de Toreno.

Cada gabinete contaba con un magnífico mobiliario de madera, con bronce y tapizado de cuero, esculpido con águilas, esfinges y grecas, compuesto de una mesa, cuatro pupitres, con sus mesillas auxiliares, y cinco sillones giratorios. Acerca del único sillón que se conserva del valioso conjunto,



(Fig. 18) Vidriera del “Gabinete del Silencio”, única que se conserva en la actualidad.

dice Pedro Navascués que su “*diseño, madera, tapizado y bronces, hacen de él una joya de las artes decorativas de la época de la Restauración*”²⁸.

“*La Biblioteca –afirmaba Rivera del Pino– puede ya recibir decorosamente en sus nuevas salas a los Representantes de la Nación que quieran utilizar aquellas para sus estudios, y a todos los que en el curso de los debates tengan necesidad de consultar obras o documentos con el silencio y reposo que esta clase trabajos exigen*”.

Con el transcurrir del tiempo, las salas perderían su carácter de gabinetes de lectura. En 1911, según la guía del Palacio de Julio Gómez Bardají²⁹ –que se refiere a ellas como “*Archivos*”–, el “*Gabinete del Silencio*”

²⁸ P. NAVASCUÉS PALACIO, “El Palacio”..., 1998, p. 224. No me ha sido posible localizar la fecha de la sustitución del mobiliario de Mérida ni cuál fue su destino, a excepción del mencionado sillón que se conserva en la Escuela Superior Técnica de Arquitectura de Madrid.

²⁹ J. GÓMEZ BARDAJÍ, *El Palacio*..., 1911, p. 24.



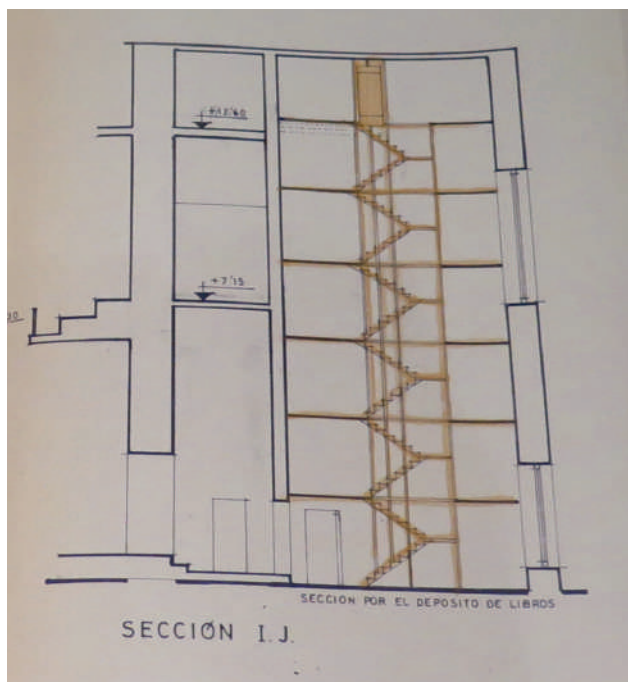
(Fig. 19) Sillón giratorio del mobiliario diseñado por Arturo Mélida para los Gabinetes de Lectura, actualmente conservado en la Escuela Superior Técnica de Arquitectura de Madrid.

estaba destinado a despacho del archivero, mientras el “*Gabinete de la Luz*” lo ocupaba la redacción del *Boletín Analítico de los documentos parlamentarios extranjeros*, publicado por la Secretaría desde julio de 1910. Conocidos más tarde como “*Archivos Bajos*”, en la actualidad, como ya he señalado, albergan, respectivamente, los despachos de la jefatura de la Biblioteca y del personal del Servicio de Adquisiciones y Conservación.

3.2. La “Jaula” o “Grillera”

La solución concebida por Mélida para acoger el creciente volumen de documentos del Archivo, consistió en elevar sobre los nuevos Gabinetes de Lectura un entramado de varios pisos con forjados de celosía metálica formando enrejado³⁰ y estanterías también de hierro —móviles en el primer

³⁰ En octubre de 1891, el archivero bibliotecario Calvo Marcos exponía la necesidad de adquirir 144 grapas fuertes para las rejillas móviles de que estaban formados los cuatro



(Fig. 20) Detalle de un plano de los arquitectos Antonio Cámara y Pablo Cantó, de 1970, previo a la eliminación de “la jaula”, con la sección por el depósito de libros del cuerpo central de la fachada de la calle de Zorrilla, que nos permite hacernos una idea acerca de la ubicación de “la jaula”, teniendo en cuenta que los dos pisos inferiores, con los cuatro primeros tramos la escalera, corresponden al ámbito de los Gabinetes de lectura en la planta principal del Palacio³¹.

y segundo piso, y fijas en los superiores—, con los costados y cercos guarnecidos de madera. Una escalera metálica situada entre los dos gabinetes de lectura y un pequeño montalibros automático instalado en su interior, daban servicio a las diferentes alturas, así como a los despachos para tres archiveros, habilitados en la última planta. Al no coincidir los pisos del nuevo archivo con los huecos de fachada, se aumentó el derrame de las ventanas practicando planos inclinados en el muro a fin de dotarlos de más luz.

“El nuevo Archivo –afirmaba con entusiasmo Rivera del Pino– por su solidez y bien meditada distribución, responderá ampliamente a las

pisos superiores del archivo que, al no tener otra sujeción que la proporcionada por su propio peso, se levantaban con suma facilidad.

³¹ Proyecto para la reforma parcial de plantas en el Palacio de las Cortes, de 1970, de los arquitectos Antonio Cámara Niño y Pablo Cantó Iniesta. ACD. Serie Obras de Palacio. Leg. 55, nº. 2.

necesidades de medio siglo, por mucho que sea el aumento progresivo en el ingreso de documentos y expedientes, sin embargo de hallarse colocados ya con holgura los numerosos legajos que lo constituyen, y muchos otros que estaban dispuestos para ser remitidos al general de Alcalá, los cuales contienen las actas parciales de las elecciones generales de 1868”³².

También se pensó ampliar los locales destinados a la Biblioteca incorporando a la misma una sala del primer piso, con fachada a la calle Fernanflor, contigua a los cuerpos superiores del Salón de Lectura, denominados por Mérida “*Biblioteca Alta*”. A esta sala, que figura en uno de los planos del arquitecto como “*Dependencia de la Biblioteca*”, se refería Rivera del Pino cuando decía “*ha quedado libre en el piso superior de la antigua Biblioteca una sala contigua, capaz para 6 ó 7.000 volúmenes, y que era indispensable reservar para el contingente de libros que pueda corresponder al Congreso, procedentes de la Biblioteca del difunto Sr. Duque de Osuna, adquirida por el Estado en virtud de la ley de 14 de Agosto de 1884, y para las nuevas obras que vayan ingresando*”³³. En cualquier caso, no parece que tal incorporación llegara a realizarse, pues, en el inventario general de muebles y alhajas del palacio del año 1887, la sala figura como despacho de los auxiliares de Secretaría³⁴.

4) 1889-1890: Construcción de una nueva sala de lectura contigua a la Biblioteca por el arquitecto Higinio de Cachavera³⁵

En vista de las inadecuadas condiciones del edificio, en mayo de 1887, el presidente del Congreso, Cristino Martos, impulsó la idea de la construcción de un nuevo Palacio que sirviese de sede conjunta para ambas Cámaras, encargándose en julio del año siguiente al arquitecto del Congreso Higinio de Cachavera la formación del proyecto y las bases para sacar a concurso la realización de las obras.

³² La Comisión de Gobierno Interior había acordado, el 17 de junio de 1884, el envío al Archivo General de Alcalá de Henares de parte de la documentación electoral por ausencia de espacio en el Congreso.

³³ J. RIVERA DEL PINO, *Memoria...*, 1886, p. 8. Como ya hemos señalado, una mala interpretación de este párrafo llevó a Salavert a su desafortunada atribución a Arturo Mérida del óvalo y planta alta de la Biblioteca.

³⁴ ACD. Serie de Gobierno Interior. Leg. 45, nº 11.

³⁵ ACD. Serie de Gobierno Interior. Leg. 93, nº 4.



(Fig. 21) Antigua sala de lectura creada por Higinio de Cachavera, luego de Revistas y, hoy, despacho del personal del Gabinete de la Presidencia. En la pared del fondo se abría la puerta de comunicación con la Biblioteca.

Frustrado el proyecto de ampliación –lo que no es de lamentar habida cuenta que el lugar elegido para su emplazamiento era el Jardín Botánico–, la renuncia de Manuel Fernández Marín, en junio de 1889, a la amplia vivienda que ocupaba el oficial mayor en el primer piso del Palacio, proporcionó cierto alivio a la endémica falta de espacio, permitiendo una mejora significativa en la organización de las oficinas, Secciones y Comisiones.

Tal vez porque los Gabinetes de Mérida fuesen más bellos que útiles como lugar de estudio, o resultasen insuficientes, el amplio proyecto de remodelación presentado por Cachavera incluía la obtención de “*una buena Sala de lectura inmediata a la Biblioteca*” donde los diputados pudiesen leer sus discursos.

Para ello, retomó la idea formulada por Mérida en 1883 de formar una amplia sala en el último tramo de la crujía de Fernanflor, incorporando al despacho del archivero –contiguo a la Biblioteca y comunicado con ella

por una puerta disimulada en su armario número 15–, el inmediato que ocupaban los auxiliares de la Secretaría³⁶.

La decoración corrió a cargo del tapicero Luis Frigal³⁷, quien amuebló la sala con una mesa central grande y dos auxiliares pequeñas; una amplia sillería de estilo renacimiento francés –compuesta de doce sillas y doce sillones de nogal, con asiento y respaldo de cordobán, y tachuelas de bronce cinceladas con motivos de hoja vuelta a modo de pergamino–, de la casa J. Tixier de París; una librería; dos huecos de colgaduras y un portier; un aparato dorado de gas central estilo Luis XVI de cuatro reflectores, y cuatro brazos para las paredes, de la casa Lacarrière, Delatour y Cía., también de París, y una alfombra de terciopelo.



(Fig. 22) Una de la sillas de estilo neorrenacimiento francés, de la casa Tixier de París –hoy en el Salón de Lectura de la Biblioteca–, con grabados de flores de lis en el asiento y, en el respaldo, las siglas “CD”, del Congreso de los Diputados, enmarcadas en una orla coronada por una figura alada que toca una flauta doble, posible alusión a *La Fama* o la *Voz pública*³⁸.

³⁶ Véase el espacio denominado “*Reading room*” en el plano de Rentó Gibbs de la fig. 39.

³⁷ ACD. G.I. Leg. 40, n° 188, y 140, n° 123 y 144.

³⁸ Agradezco a la empresa Macoart su amable asesoramiento que me ha permitido cerciorarme acerca de que la sillería existente en el actual Salón de Lectura es la construida, en 1890, por la casa Tixier de París.

Por la guía de Julio Bardají, sabemos que en 1911 la sala creada por Cachavera estaba destinada a sala de revistas y a los funcionarios encargados del servicio, destino que mantuvo hasta 1979, en que dejó de estar asignada a la Biblioteca para instalar, en su lugar, los servicios de seguridad de la Cámara, tapiándose la puerta interior de comunicación con el Salón. En la actualidad está ocupada por personal del Gabinete de la Presidencia.

Higinio de Cachavera llevó a cabo otras actuaciones en los ámbitos del Archivo y la Biblioteca, tales como el cambio del sistema de calefacción de los Gabinetes de lectura, el derribo de la escalera situada en el centro del pasillo de comunicación entre la Biblioteca y el Archivo y la colocación de una reja y mamparas para la puerta de conexión con la galería curva, la construcción en los áticos de nuevas estanterías de pino para el Archivo, o la comunicación de todas las habitaciones destinadas al mismo en los sótanos.

En agosto de 1892 hay que destacar, por su especial relevancia, el inicio de la instalación del alumbrado eléctrico en el Palacio y, consecuentemente, en los locales del Archivo y la Biblioteca.

5) 1898. Pintura del techo del Salón de lectura de la Biblioteca: la *Alegoría del Templo de las Leyes*, de José María de Gamoneda y García del Valle

La *Alegoría del Templo de las Leyes* (fig. 23), el óleo sobre lienzo de José María de Gamoneda que corona el Salón de Lectura, si bien constituye, junto al óvalo que comunica sus plantas, la imagen distintiva de la Biblioteca, a la que presta colorido y luminosidad, es de muy inferior calidad al resto de las pinturas decorativas del Palacio: “*Gamoneda realizó una composición alegórica de los códigos legislativos españoles, de modestísima técnica que sigue de lejos los modelos de pintura decorativa que eran típicos de los últimos años del siglo y que ya no se fijaban en el renacimiento italiano sino en modelos franceses*”³⁹.

El 6 de abril de 1898 la Comisión admitió a prueba la solicitud presentada por José María Martínez Manglano y José María de Gamoneda⁴⁰,

³⁹ A. BONET-CORREA y A. M. ARIAS DE COSSÍO, “Las Artes Plásticas”, en *El Congreso de los Diputados*, Madrid, 1998, p. 283.

⁴⁰ José María de Gamoneda fue, más tarde, oficial mayor de las Cortes Españolas, desde 1943 a 1958.

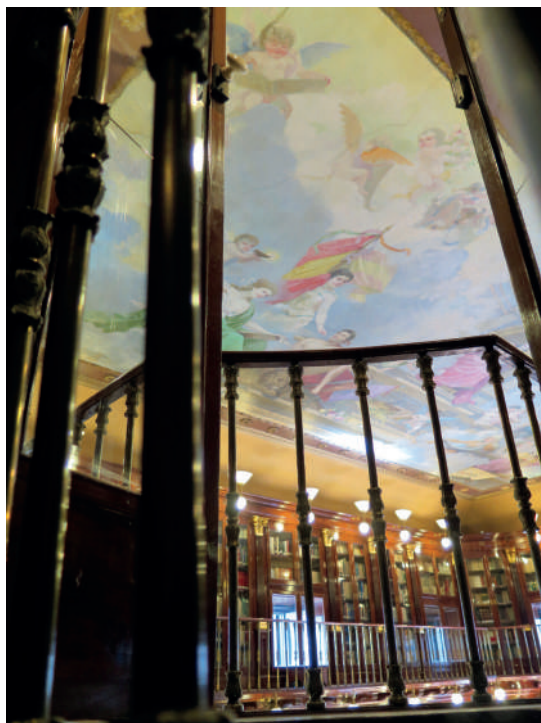


(Fig. 23) *El Templo de las Leyes* enmarcado por el óvalo que comunica ambas plantas de la Biblioteca.

escribientes de la Secretaría, para pintar por su cuenta un lienzo para el techo de la Biblioteca, adelantándoles 700 pesetas para la adquisición del lienzo y pinturas. Finalmente, fue Gamoneda quien realizó en solitario la pintura, empleado cinco meses en su ejecución. En su sesión de 20 de septiembre, la Comisión, asesorada de “*personas competentes*”, consideró admisible el resultado, encargándole al arquitecto la realización de las obras necesarias para su instalación, al mismo tiempo que se reformaba la instalación del alumbrado eléctrico que resultaba muy deficiente. Gamoneda recibió por su trabajo 1000 pesetas, además de las 700 que se le adelantaron para compra de materiales.

Según nos informa la guía del Palacio de 1911, el óleo “*representa el Templo de las Leyes, iluminado por el Sol; la figura del centro simboliza la Ley y las demás, la Historia, la Ciencia, el Derecho, el Trabajo, la Patria, etc. Grupos de ángeles son portadores de Códigos españoles, como las Siete Partidas, el Fuero Juzgo, y algún otro. El boceto de este lienzo, había sido premiado en una exposición regional y en la Nacional de Bellas Artes*”⁴¹.

⁴¹ J. GÓMEZ BARDAJÍ, *El Palacio...*, 1911, p. 22. La descripción del Salón de lectura incluye el siguiente comentario: “*Fácilmente se comprenderá que no se contienen en este recinto la*



(Fig. 24) Perspectiva del *Templo de las Leyes* desde el último tramo de la escalera de caracol.

Por su parte, Teodoro Gutiérrez, además de afirmar que la bóveda tiene una superficie de 50 m², cifra en dieciséis el número de las alegorías: “*todas ellas de doble tamaño del natural*”⁴², y añade que una de ellas representa el *Estudio* y que un grupo de ángeles sostiene el escudo de España.

A falta de una exposición de José María de Gamoneda acerca del programa iconográfico desarrollado en su alegoría, podemos abordar la descripción de la pintura a partir de la información que nos facilita la guía de Bardají, tratando de identificar las figuras alegóricas que la componen, así como los diferentes símbolos y atributos que las acompañan.

totalidad de los volúmenes que forman la importantísima Biblioteca del Congreso, puesto que su número, sin contar periódicos y revistas, que se encuadernan y guardan, pasa de 90000. Los altos del edificio, en una buena parte, están ocupados por estanterías de hierro, con libros”.

⁴² T. GUTIÉRREZ, *El palacio del parlamento español*, Madrid, 193-?, pp. 66-67. El autor, seguramente tomando el dato del catálogo de Clemente Arias, incurre en el error de clasificar de estilo dórico las estanterías del Salón.

Preside la composición alegórica, de carácter marcadamente horizontal y simétrico, la alegoría de *La Ley* entronizada en una hornacina situada en lo alto de un grandioso templo, del que sólo se perciben los cuerpos superiores emergiendo entre las nubes hacia la luz de sol que asoma por detrás del vértice del frontón. A pesar de sus poderosos contornos, el templo parece flotar en el cielo, subrayando así su carácter simbólico.

En un plano inferior, encaramadas en las cornisas de la fachada, se distribuyen, cuatro a cada lado, las personificaciones de otras ocho alegorías. Completan la composición, diez angelotes que portan libros, escudos y otros atributos simbólicos.

La alegoría de *La Ley*, ataviada con túnica blanca y un envolvente manto de color púrpura, con una corona de laurel ciñéndole el pelo, señala con la mano derecha la palabra “LEY” inscrita en la tabla que apoya en su regazo. Del centro de su cabeza surge una llama encendida, símbolo de su acción iluminadora. A sus pies, un angelote le presenta una maza de plata, mientras que, en un plano inferior, otro, de cuya cabeza también brota una llama, sostiene el FUERO JUZGO entre sus manos (fig. 25).



(Fig. 25) Figura alegórica de la Ley



(Fig. 26) Figuras alegóricas del Derecho, la Historia, España y el Estudio.

En la zona derecha del cuadro (fig. 26), entre nubes y elementos arquitectónicos, están representadas –de izquierda a derecha, y de arriba abajo–, las siguientes alegorías: *El Derecho*, personificado en una matrona ataviada con vestido brocado y manto púrpura festoneado en oro, y la cabeza cubierta con un velo ceñido por una corona de laurel, sostiene entre sus manos un libro de ACTAS Y DECRETOS. A su lado, también de pie, *La Historia*, con forma de joven alada, vestida con túnica blanca ceñida con cintas ocre, y tocada con diadema de flores rematada por una estrella de cinco puntas,

porta en su mano izquierda la trompeta pregonera de los grandes sucesos, mientras que, con la derecha, presenta, ante la alegoría de *España*, un escudo laureado sobre el que campea un león rampante. En el plano inferior, en posición sedente, vemos *El Estudio*, encarnado en una mujer cubierta con velo blanco que, con la cabeza apoyada en su brazo izquierdo flexionado, concentra su atención en la lectura del libro que sostiene sobre sus rodillas. A su izquierda, también sentada, la alegoría de *España*, con manto del color morado del pendón de Castilla y corona almenada, sostiene sobre su hombro izquierdo un haz de lictores, símbolo del poder y de la justicia. *El Derecho* parece dirigir su mirada hacia *España*, mientras que ésta eleva la suya hacia *La Ley*. Tumbados a los pies de *España*, se encuentran los libros de las SIETE PARTIDAS y de la CONSTITUCIÓN, así como un pergamino desplegado en el que consta la autoría y datación del cuadro.

Completan la escena tres angelotes. Uno de ellos, suspendido entre las nubes, sujeta un gran libro entre la cabeza y ambos brazos, mientras, los otros dos, sentados sobre una cornisa, consultan unos pergaminos, uno de los cuales se despliega hacia abajo dejando ver, en su margen superior izquierdo, un dibujo del escudo de los carmelitas. La única explicación que se me ocurre a la inclusión de este símbolo en el cuadro, es que se trate de una alusión a la iglesia Conventual del Carmen de la Isla de León, de la orden de los carmelitas descalzos, última sede de las Cortes de Cádiz antes de su traslado a Madrid. En ella, las Cortes mostraron su agradecimiento a la villa otorgándole el título de ciudad con la denominación de San Fernando. También es posible, y tendría más sentido como símbolo fundacional, que Gamoneda haya confundido la iglesia del Carmen con la de San Pedro y San Pablo –las fuentes de la época se refieren solo a la “iglesia parroquial”–, donde el 24 de septiembre de 1810 prestaron juramento los diputados de Cádiz, acto ya representado en el lienzo de José Casado del Alisal que decora el testero del Salón de Sesiones.

En plano superior del lado izquierdo del cuadro (fig. 27), flotan entre las nubes cuatro angelotes: uno de ellos lee un libro que sostiene entre sus manos; otro, muestra un pergamino desplegado a un tercero que porta una guirnalda de flores, y, por último, el cuarto, sostiene un escudo simplificado del Rey de España –también llamado “*pequeño*”, que solo lleva las armas de Castilla, León y Granada, más los lises borbónicos–, en su versión con el Toisón de Oro.



(Fig. 27) Figuras alegóricas de la Patria, la Ciencia y, ¿la Defensa de la Ley?

De pie, en el centro del grupo alegórico, destaca la figura de *La Patria* encarnada en una mujer joven vestida con túnica blanca, con el pelo recogido con una cinta, que enarbola la bandera de España. A su derecha, en posición sedente, *La Ciencia*, vestida con una túnica blanca, que deja un pecho al descubierto, y una gran capa verde, con una pluma en mano y un tintero a su costado, parece reflexionar sobre lo que se dispone a escribir en el libro que sostiene en su regazo. Por detrás de ella, un angelote acude a alumbrarla con una lámpara de aceite. La única figura masculina de la composición, que siguiendo la descripción de Julio Gómez Bardají tendría que representar, por eliminación, a la alegoría del *Trabajo*, no parece tener ninguno de los atributos que normalmente lo caracterizan. Por el contrario, su actitud relajada, a penas envuelta su desnudez por una capa roja echada sobre sus piernas, la corona de laurel

que ciñe sus sienes, y la espada rendida sobre el escudo, el pendón y la lanza, recuerdan a algunas representaciones mitológicas del dios Marte, pudiendo, tal vez, personificar aquí, la fuerza de la Ley, o la defensa de la misma. Por último, la figura del león, símbolo tradicional de la monarquía, que aquí aparece mansamente tumbado, suele encarnar la representación del valor, del poder, de la dignidad y de la vigilancia, pues, según una vieja creencia, duerme con los ojos abiertos.

La pintura de Gamoneda ha sido, en general, muy poco valorada, cuando no abiertamente denostada, a lo que, probablemente, no sea del todo ajeno el conocimiento de que su autor haya sido un funcionario de la Cámara aficionado a la pintura. Por eso, sin dejar de reconocer las carencias técnicas del lienzo, al que falta carácter y fuerza expresiva, me gustaría romper una lanza a su favor señalando la acertada elección del tema del Templo de las leyes, que cabe interpretar como una alegoría del propio Congreso, así como que, a pesar de las dificultades derivadas de las grandes y alargadas dimensiones del lienzo (10 x 5 m), Gamoneda realizó una composición equilibrada, con un uso adecuado de la perspectiva a través de los elementos arquitectónicos del templo, y una ordenada distribución de sus elementos figurativos, escalonados a ambos lados del eje de simetría constituido por la alegoría de la Ley. Por otra parte, aunque la mala factura de la figura masculina, situada en la parte central del cuadro, desmerece la visión del conjunto, el resto de las alegorías están, en su mayoría, ejecutadas con corrección no exenta de cierta gracia.

Existe la creencia, transmitida oralmente por funcionarios de la época, de que en la Segunda República se repintó con los colores republicanos la bandera española que enarbola la alegoría de la Patria. Aunque no he encontrado ninguna referencia en ese sentido al lienzo de Gamoneda, sí es cierto que, en las sesiones de la Comisión de Gobierno Interior de los días 12 y 25 de mayo y 6 de junio de 1931, se aprobaron los presupuestos para la sustitución, por los atributos de la República, de todos los símbolos alusivos a la Monarquía existentes en el Palacio: desde las puertas de bronce del Pórtico, hasta las mazas de plata, vidrieras, murales, muebles, uniformes, reposteros, etc. Al igual que se eliminaron del mosaico del Vestíbulo Principal las siglas “YII”, alusivas a la inauguración del Palacio

bajo el reinado de Isabel II, y fue enviada en depósito, al entonces Museo de Arte Moderno, la estatua de la reina de José Piquer que preside la estancia⁴³.

Por otra parte, presta verosimilitud al supuesto cambio del color de la bandera, el hecho de que el informe emitido por el equipo del Instituto de Conservación y Restauración de Obras de Arte del Ministerio de Cultura que llevó cabo la restauración del lienzo en 1983, deje constancia de que, bajo la ennegrecida superficie del lienzo, se había apreciado la existencia de una película de barniz oxidado y de diversos repintes, fundamentalmente, por los fondos de nubes y cielo, lo que hacía pensar que el lienzo había sido objeto de anteriores restauraciones.

Por el boceto de la alegoría, Gamoneda obtuvo una medalla de tercera clase en la especialidad de Arte Decorativo en la Exposición Nacional de Bellas Artes de 1906⁴⁴. En noviembre de ese mismo año, a propuesta de la Comisión de Gobierno Interior, se le concedió el título de Comendador de número de la Orden Civil de Alfonso XII, corriendo el Congreso con los gastos de expedición del título y de adquisición de las insignias correspondientes.

Con posterioridad a la pintura del Salón de Lectura, José María de Gamoneda pintó, entre 1902 y 1906, para los medallones del Vestíbulo Principal del Palacio, los retratos de José Canalejas, de Segismundo Moret y de Antonio Aguilar y Correa, marqués de la Vega Armijo, recibiendo, en noviembre de 1934, el encargo de realizar los de Niceto Alcalá Zamora y de Alejandro Lerroux. Además, en 1910, la Comisión le confió la limpieza, restauración y barnizado de la Galería de Retratos de presidentes y de otros lienzos.

6) El Archivo y la Biblioteca desde comienzos del siglo XX hasta el fin de la II República

Con el inicio del nuevo siglo se retomó el proyecto de construcción de la tan necesaria nueva sede parlamentaria. En la sesión de la Comisión

⁴³ Sobre el desalojo, y posterior recuperación, de la estatua de Isabel II, véase mi estudio: “El retorno de la estatua de Isabel II al Congreso de los Diputados: historia de tres estatuas de una reina”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 15, 1988, pp. 341-361.

⁴⁴ Agradezco a Esperanza Navarrete Martínez, archivera de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, su amabilidad al facilitarme los datos sobre los reconocimientos otorgados a José María de Gamoneda por la *Alegoría del Templo de las Leyes*.

de 26 de diciembre de 1903, el presidente, Francisco Romero Robledo, denunciaba que las deficientes condiciones del Palacio, agravadas a medida que “*el desenvolvimiento del sistema parlamentario y el aumento de número de Representantes del País, y del consiguiente en el servicio de las oficinas, fueron obligando a cubrir y aprovechar para dependencias lo que antes eran espacios abiertos*”, hacían indispensable su sustitución por otro edificio, proponiendo que se consultase al Senado la conveniencia de tener una sede común con la debida independencia entre ambas Cámaras. Aunque la construcción no se llevó a cabo, el anhelo de disponer de un nuevo Palacio persistió hasta el inicio de la Guerra Civil, dando lugar a sucesivos proyectos en los que se barajaron como posibles ubicaciones la Casa de la Moneda –actual plaza de Colón–, el Cuartel de la Montaña o fincas aledañas al Palacio del Congreso.

A falta de nuevo edificio, se llevaron a cabo incesantes reformas y reestructuraciones del Palacio con el fin de optimizar el espacio disponible. Como ya hemos visto, el Archivo y la Biblioteca, con el constante aumento de sus fondos –a los que, desde 1910, se unirían las publicaciones de las Cámaras europeas necesarias para la elaboración del *Boletín Analítico*–, demandaban nuevos lugares de almacenamiento. Ya en diciembre de 1899 había tenido que instalarse en la galería contigua a la Biblioteca un armario para albergar los Diarios de Sesiones del Senado por estar saturados los armarios del Salón. Por otra parte, continuaría la expansión de depósitos por los áticos y sótanos del Palacio.

En una fecha que no he podido determinar, la sala de lectura se trasladó a su emplazamiento actual, destinándose a revistas la sala creada por Cachavera⁴⁵. En cualquier caso, la guía de 1911 de Julio Gómez Bardají nos muestra una fotografía del Salón de Lectura tomada por J. Lacoste (fig. 28), con una apariencia muy similar a la que presenta en nuestros días.

⁴⁵ Una serie de datos dispersos podrían apuntar a que el traslado hubiese tenido lugar entre los años de 1909, en que la sala aparece rotulada como “*Reading Room*” en un plano que acompaña al proyecto presentado por la casa Renton Gibbs & C^o Ltd., de Liverpool, para la renovación del sistema de calefacción y ventilación del Palacio (ACD. Serie GI. leg. 79, n^o 20), y 1910, en cuyo mes de junio comenzó a publicarse el *Boletín Analítico* de los *Documentos parlamentarios extranjeros*, destinándose a su redacción uno de los gabinetes de Arturo Mérida.



(Fig. 28) El Salón de Lectura en 1911. (Fot. José Lacoste)⁴⁶.

Las mesas y la sillería –las mismas que existen en la actualidad– son las encargadas por Friginal a la casa Tixier de París en 1890. La alfombra, muy deteriorada, se encuentra en depósito en la Real Fábrica de Tapices.

⁴⁶ J. GÓMEZ BARDAJÍ, *El Palacio del Congreso de los Diputados*. Madrid, 1911, p. 22.



(Fig. 29) Reloj de pared de la Fábrica de Corao (Cangas de Onís). (Fot. Povedano).

Todavía no se había instalado en el interior de los armarios del ángulo derecho el montalibros que comunica el Salón con los depósitos del sótano.

El reloj de pared “*ojo de buey*” (fig. 29) que se aprecia al fondo de la fotografía sobre el armario central del piso bajo, constituye una valiosa pieza de la Fábrica de relojes de precisión de Corao (Cangas de Onís), fundada por Basilio Sobrecueva y Miyar en 1872. El reloj figura ya en el *Inventario general del mobiliario y alhajas existentes en el Palacio* de noviembre de 1887⁴⁷, por lo que tuvo que ser adquirido en esa década de los ochenta en la que dos de los primos de Basilio recibieron en herencia parte del negocio, añadiéndose a la firma inicial de “B. Sobrecueva y Millar”, la expresión “y Cía” que figura en su esfera.

El 20 de enero de ese año de 1911, el presidente de la Cámara, conde de Romanones, había manifestado a la Comisión su deseo de “*procurar los medios posibles de facilitar a los Sres. Diputados el rápido y cómodo estudio de todos los asuntos y cuestiones en que pueda entender el Congreso y sobre todo de aquellas que, cual las económicas, revisten caracteres de permanencia, puesto que con arreglo á la Constitución deben discutirse y aprobarse anualmente los presupuestos generales del Estado*”. Para ello,

⁴⁷ ACD. Serie Gobierno Interior. Leg. 45, nº 11.

teniendo en cuenta las deficientes condiciones de la Biblioteca “*en la cual ni existe ya sitio disponible para la colocación de los libros, ni tampoco local adecuado para poder dedicarse con independencia al estudio*”, proponía que, respetando la unidad de la Biblioteca y bajo la atención de sus empleados, se fuesen habilitando en la Sala de Comisiones y en las Secciones, librerías cerradas en las que se pudiese distribuir las obras por materias, así como el mobiliario necesario para que los diputados pudiesen dedicarse cómodamente a sus estudios. Aprobada la propuesta, se encargaron, a modo de ensayo, los armarios y mobiliario de la Sala de Comisiones a los Tapiceros Sres. González e Hijos. Por otra parte, a finales de año se construían nuevas estanterías de pino a dos caras para los depósitos de los áticos y de la planta sótano.

Todas estas medidas contrastan vivamente con la visión satírica de Luis Antón del Olmet, por aquel entonces periodista parlamentario, quien, también en 1911, escribía lo siguiente: “*Hay una biblioteca misteriosa, recóndita, escabullida en una rinconada silente (...) A todas partes se va en el Congreso. A todas menos a la biblioteca (...) Yo he descubierto la biblioteca, no sé cómo, al azar, por un incidente fortuito (...) La estancia me pareció biblioteca, porque contenía libros, no porque nadie los leyese*”⁴⁸.

Poco más hay que reseñar de este período: en 1913 se encargó, también a González e Hijos, la renovación del mobiliario de los gabinetes de lectura —por entonces despachos de Archivo y Boletín Analítico—, debido al estado deplorable en que se encontraban⁴⁹, lo que nos lleva a preguntarnos de nuevo acerca de cuándo fueron retirados los muebles de Mérida y cuál fue su destino.

Ese mismo año se encargó a la Casa J. G. Girod un fichero en madera de nogal⁵⁰ (fig. 30), recientemente restaurado, que constituye una pieza muy destacada del mobiliario de la Biblioteca. Como destaca Vicente Salavert, las fichas-guía que se conservan en su interior, y la indicación, por primera vez, de las signaturas topográficas en el catálogo de la Biblioteca

⁴⁸ L. ANTÓN DEL OLMET, *Su señoría: libro parlamentario*, Madrid, 1911, pp. 28-30.

⁴⁹ Acta de la Comisión de Gobierno Interior de 28 de noviembre de 1913; ACD. Serie G.I. Leg. 82, nº 26 y Leg. 107, nº 1º.

⁵⁰ ACD. Serie Gobierno Interior. Leg. 82, nº 50 y 107.



(Fig. 30) Fichero topográfico de madera de nogal de la sala de catálogos de la Biblioteca, encargado en noviembre de 1913 a la Casa J. G. Girod. La llave acciona un mecanismo que separa la trasera del mueble liberando las fichas de sus guías.

de 1914, confirman la impresión de “*una sistematización de los fondos de la Biblioteca en diferentes salas*”⁵¹.

En 1916 se cambiaron los radiadores y el solado de los Gabinetes de Mérida, que fue sustituido por mármol de Italia.

A finales de 1918, ante la saturación del local de la calle Alameda, el arquitecto del Congreso, Juan Moya, propuso la construcción de un edificio exprofeso para almacén de libros y documentos, optando la Comisión por el arrendamiento de un local más amplio en la Ronda de Segovia, nº16 moderno, al que se trasladaron los fondos en la primavera del año siguiente. Aprovechando la amplitud del espacio que ofrecían los tres pisos, desvanes y sótanos del nuevo almacén, también fueron trasladados al mismo los tomos de las Actas de las Cortes de Castilla, algunas colecciones de prensa extranjera y expedientes electorales antiguos que se conservaban en los sótanos del

⁵¹ V. SALAVERTE, *La Biblioteca...*, 1983, p. 162. Salavert se refiere al *Índice de los libros y principales artículos de las revistas existentes en la Biblioteca del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1914.

Palacio, quedando únicamente en la Cámara los periódicos correspondientes a los últimos años y los expedientes electorales de las dos últimas cortes⁵².

Aunque en 1930 volvió a plantearse la construcción de un local que sirviese de almacén de libros y depósito de los carruajes de gala del Congreso⁵³, los fondos permanecieron en el almacén de la Ronda de Segovia hasta diciembre de 1939 en que, debido a los graves desperfectos causados en el edificio por impactos de artillería durante la Guerra Civil y a los continuos saqueos de que eran objeto libros y documentos, se decidió su traslado a los sótanos del edificio del *“extinguido Congreso”*, sacándose a concurso la venta de duplicados y material inservible para la fabricación de pasta de papel⁵⁴.

De mucha mayor trascendencia fue el acuerdo tomado por la Comisión el 2 de enero de 1932, a solicitud del alcalde de Madrid, de ceder en depósito a la Hemeroteca Municipal la colección de publicaciones periódicas del Congreso –donde continúan en la actualidad– reservándose la Cámara el derecho a su restitución. A cambio, la Hemeroteca se obligaba a remitir, a la mayor brevedad, las publicaciones que pudiesen recabar los diputados para su consulta, los cuales tendrían, así mismo, acceso al resto de sus publicaciones. En el prólogo a la relación de las publicaciones cedidas por el Congreso publicada en 1935 por la Hemeroteca, su director, Antonio Asenjo, autor de la iniciativa, se vanagloriaba de haber salvado de *“la polilla, de la humedad, de las ratas o de un incendio”*, diez mil quinientos volúmenes, españoles y extranjeros, que *“dormían cuidadosamente empolvados en los desvanes del Congreso y en un vetusto caserón de la Ronda de Segovia”*⁵⁵.

En 1935 se aprobó la construcción e instalación en el sótano de estanterías para archivo de Biblioteca y se encargaron a Álvaro Caballero ocho sillones en madera de nogal (fig. 31) con asiento y respaldo de cuero para su oficina, de los que se conservan tres en el Salón de Lectura y hay un cuarto muy similar pero con respaldo alto.

⁵² ACD. Serie Gobierno Interior. Leg. 93, nº 110 y 111.

⁵³ ACD. Serie Gobierno Interior. Leg. 141, nº 7.

⁵⁴ ACD. G.I. Leg. 137, nº 4, 5 y 28.

⁵⁵ *Relación de publicaciones periódicas propiedad del Congreso de los Diputados que se custodian en depósito en la Hemeroteca Municipal de Madrid*, Madrid, 1935.



(Fig. 31) Modelo de los sillones encargados en 1935 a Álvaro Caballero⁵⁶.

Concluyo este apartado con la información que nos ofrece Teodoro Gutiérrez acerca de la organización y ubicación de los fondos de la Biblioteca y del Archivo durante la II República, cifrando los fondos de la Biblioteca en más de cien mil volúmenes y alrededor de quince mil revistas. Por él podemos ver que “*la Grillera*” estaba por entonces destinada a depósitos bibliográficos:

“La Biblioteca propiamente dicha, que no es precisamente la que nace de la Sala de lectura, está instalada en cuatro pisos de relativa amplitud, todos ellos de hierro puro en forma de rejilla, por lo que el conjunto se conoce vulgarmente con el nombre de ‘grillera’.

“Libros, folletos, revistas, periódicos y documentos legislativos están distribuidos en distintas salas (...) La sala de obras nuevas, la dedicada a revistas vivas (en publicación) en la que existe una parte dedicada a libros y publicaciones del Bureau du Travail, de Ginebra, la sala de revistas muertas (que han dejado de publicarse), con su apartado especial dedicado a la Sociedad de Naciones; sala de la ‘Gaceta de Madrid’, en la que se conservan ejemplares antiquísimos del periódico oficial y las actas originales de las sesiones del Congreso, desde 1863; otra dedicada a la prensa española en la que perfectamente encuadernados se conservan los diarios más importantes de España y de la que inexplicablemente han sido trasladados a la Hemeroteca los tomos de las colecciones de prensa hasta el año 1931; otra sala en la que se conservan, también encuadernados, los periódicos extranjeros de mayor importancia (...) En los sótanos se conservan perfectamente ordenados muchos documentos de las distintas Cámaras Europeas”⁵⁷.

⁵⁶ ACD. Serie de Gobierno Interior. Leg. 136, nº 53.

⁵⁷ T. GUTIÉRREZ, *El palacio...*, pp. 67-70.

7) 1943-1977: Reformas de los arquitectos Pablo Cantó Iniesta y Antonio Cámara Niño. Desaparición de “la jaula” y definitiva ubicación de los depósitos de libros y documentos en planta sótano

Previamente a que las Cortes Españolas iniciaran su andadura el 17 de marzo de 1943, el arquitecto Pedro de Muguruza llevó a cabo una remodelación del Salón de Sesiones como si de crear una nueva escenografía se tratara. La tribuna presidencial aumentó sus dimensiones, pasando a situarse el “*banco azul*” del Gobierno a ambos lados de la Presidencia, ampliándose a cuatrocientos el número de escaños, que cambiaron a color verde el tradicional rojo de su tapicería. Especialmente desafortunado fue el revestimiento de la columnata de hierro de las tribunas con columnas estriadas de piedra artificial y escayola, con la consiguiente ruptura y modificación de los antepechos. Los escudos originales de las provincias tallados por José Panuchi⁵⁸, fueron sustituidos por los de las actuales provincias pintados en pequeños tondos empotrados bajo las tribunas. Particularmente significativa fue la eliminación u ocultación de elementos emblemáticos de las Cortes liberales, arrancando o tapando con pintura las inscripciones de nombres de héroes y beneméritos de la patria, así como los de los redactores de la Constitución de 1812, y cubriendo con tapices los cuadros del testero alusivos a las Cortes de Castilla y a las Cortes de Cádiz.

En abril de 1944, el arquitecto Pablo Cantó Iniesta, quien desde entonces asumiría el cargo de arquitecto de las Cortes, presentó una memoria descriptiva de las amplias obras de consolidación y restauración que requería el estado “*deteriorado, sucio y abandonado*” del Palacio⁵⁹, que incluía la restauración integral del Salón de Lectura: limpieza y restauración de los techos, el mobiliario y las estanterías, sustituyendo la madera que estaba podrida, colocación de piso de linolium y renovación de la instalación general de electricidad por otra completamente blindada con cables emplomados y tubos de acero Bergman en todas las dependencias de la Biblioteca. No me consta que las obras llegasen a realizarse en su totalidad, lo que sí está claro es que no llegó a instalarse el linolium, conservándose el solado ajedrezado diseñado por Enrique Coello hasta la década de los setenta, en que fue sustituido por el actual de mármol blanco con cenefas rojas.

En el ámbito de las instalaciones del Archivo y de la Biblioteca, las reformas realizadas durante las Cortes Españolas afectaron de forma trascen-

⁵⁸ Otras veces llamado José Panucci o José Pagniucci, fue, también, autor de la estatua de mármol de Isabel la Católica situada en una de las hornacinas del Salón de Sesiones.

⁵⁹ ACD. Serie Obras de Palacio. Leg. 54, nº 1 a 4.

dental a los depósitos de libros y documentos, con la paulatina reubicación de los mismos en los sótanos del edificio, sobre todo, a partir de las grandes remodelaciones del Palacio llevadas a cabo, entre los años 1966 y 1971, por la constructora Agroman, SA., bajo la dirección de los arquitectos Pablo Cantó y Antonio Cámara Niño y el asesoramiento de Miguel Ángel García Lomas, por aquel entonces Director General de Arquitectura y procurador en Cortes.

Desde mayo de 1947, Pablo Cantó plantearía periódicamente la conveniencia de vaciar los sótanos del ala de Floridablanca con la doble finalidad de corregir los graves problemas de humedades y seguridad que presentaba la zona noroeste del Palacio, por estar asentada directamente sobre el terreno, y de lograr una ampliación de casi casi un tercio de la superficie existente en la planta sótano, muy necesaria debido al aumento de los servicios del Palacio, y *“muy especialmente, para el archivo de los documentos”*, teniendo en cuenta que antes de la guerra existía un almacén externo y que los depósitos actuales se encontraban casi ocupados en su totalidad.

Entre los años 1962 y 1963, se habilitó un nuevo depósito para las nuevas adquisiciones, equipado con las primeras estanterías metálicas fijas, bajo Salón de Lectura de la Biblioteca, con el que se comunicaba por el arranque de la escalera de caracol que da acceso a todas las plantas del Salón, y, a partir de octubre de 1965, también por el montalibros instalado por la empresa Boetticher y Navarro en el interior de los armarios de uno de sus ángulos. En 1966 se construyó por la casa Fortis una cámara acorazada para la conservación de documentos y objetos valiosos.

Ante la imperiosa necesidad de obtener nuevos espacios, entre los años 1967 y 1968 se reformó la planta de buhardillas correspondiente a la crujía de Floridablanca con vuelta a la Carrera de San Jerónimo y a la calle Zorrilla, para la construcción de nuevas salas y despachos, y la erección de una gran sala de Comisiones sobre el Salón de Conferencias⁶⁰, trasladándose, previamente, la documentación que el Archivo almacenaba en los áticos a un nuevo espacio del sótano situado bajo el Vestíbulo Principal.

Mucho más relevantes para el Archivo y la Biblioteca fueron las obras de ampliación del sótano en los cuerpos de edificio de Floridablanca y Zorrilla (fig. 34), y de remodelación integral del cuerpo central de la calle Zorrilla, realizadas entre 1970 y 1971⁶¹.

⁶⁰ ACD. Serie Obras de Palacio. Leg. 55, nº 1, y 95, nº. 3.

⁶¹ ACD. Serie Obras de Palacio. Leg. 53; 55, nº. 2; 56, nº. 2 y 3; y 84, nº. 5.



(Fig. 32) Arranque de la escalera de caracol del Salón de Lectura en el desaparecido depósito del ángulo de Floridablanca y Zorrilla.

En el nuevo sótano de Floridablanca se instalaron depósitos para libros y documentos equipados con armarios metálicos “compactus” –estanterías modulares que se desplazan sobre raíles y guías metálicas–, con un volumen de almacenaje de 480 m³, el doble del que ofrecía el depósito de “la jaula”. Además, se aumentaron unos 800 metros lineales en estanterías fijas –con la posibilidad de aumentar otros 300 metros más–, para cubrir las previsiones futuras de espacio.

Sin embargo, en los nuevos sótanos de Zorrilla no llegaron a habilitarse los locales proyectados para la clasificación de libros y documentos y la sala de trabajo de investigadores, ni se instaló una cinta transportadora de libros por el pasillo de circulación.

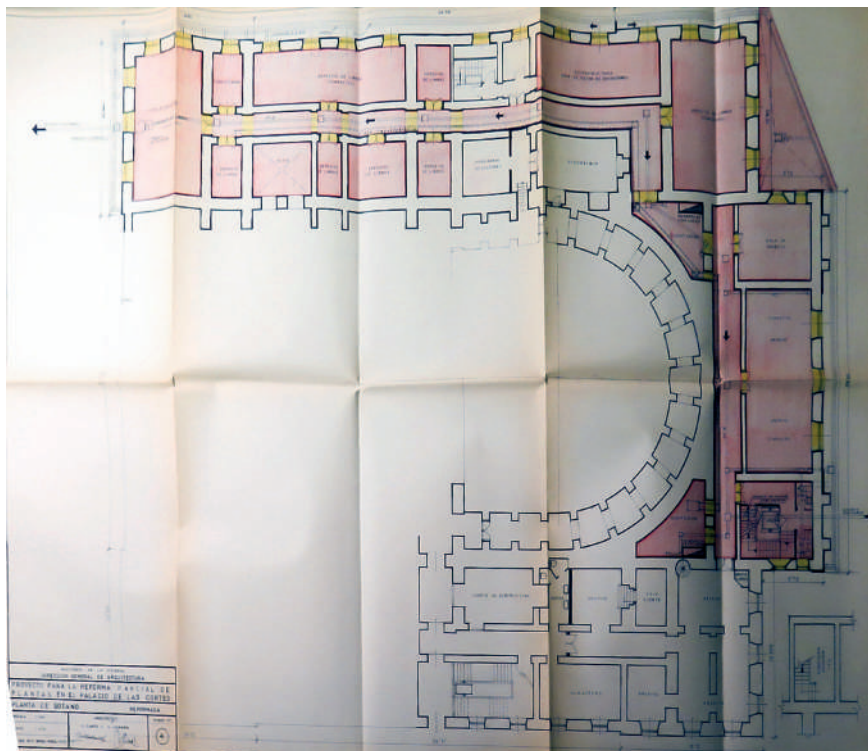


(Fig. 33) Demolición de la primitiva cimentación de bóveda bajo uno de los Gabinetes de Lectura, para la construcción de un nuevo sótano⁶².

La zona de depósitos del cuerpo de Fernanflor se mantuvo por reunir las condiciones adecuadas, anulándose la comunicación de la escalera de caracol con el Salón de Lectura para evitar peligros de propagación de incendios. Por último, las instalaciones de los sótanos se completaron con sistemas de alarma y extinción de incendios, y de drenaje interior para la evacuación de aguas en caso de inundación.

Una vez trasladados a los nuevos depósitos los libros almacenados en “*la jaula*”, se procedió al vaciado del cuerpo central de la fachada norte, demoliéndose “*la jaula*” y ambas escaleras de acceso a las tribunas desde la calle Zorrilla. La remodelación incluyó la construcción de dos forjados intermedios para la obtención de nuevas salas y despachos, y de una nueva escalera, con ascensor, en el hueco de la primitiva escalera noreste, con

⁶² M. GARCÍA LOMAS Y MATA, “El palacio de las Cortes en obras”, en: *Obras*, Madrid, Agromán Empresa Constructora, Año XLI, n. 117 (1972), p. 14-23.



(Fig. 34) Plano de la planta sótano con los nuevos depósitos y salas, proyectados por Pablo Cantó y Antonio Cámara para Biblioteca, resaltados en color rosa.

prolongación a la planta sótano, para el acceso a los nuevos depósitos de libros y documentos. Se cerró la comunicación existente entre el portal y el “*Gabinete del Silencio*”, abriéndose, por debajo del tercer tramo de la escalera, un nuevo acceso a la galería de la calle Zorrilla.

Aunque el proyecto inicial proponía la creación en la nueva primera entreplanta de una gran sala de proyección con locales contiguos para laboratorio fotográfico, archivo de microfilms y cintas magnetofónicas, etc., al decidirse, posteriormente, la ampliación del Hemiciclo rompiendo el muro perimetral a fin de incorporar al Salón la parte superior del pasillo circular para ganar tres filas de asientos bajo las tribunas y aumentar a 570 el número de escaños, se optó por construir, en lugar de las instalaciones pensadas para la Biblioteca, una nueva sala de descanso y un bar para uso de los procuradores durante las sesiones del Pleno – el actual bar de diputados–.



(Fig. 35) Sala de ujieres y reprografía de la Biblioteca, ubicada en el antiguo zaguán de la desaparecida escalera noroeste de la calle Zorrilla.

Las reformas se completaron con la creación de una “Sala de Respeto” para el palco de honor, conocida, hasta su reciente remodelación en 2016, como “*la Sala de la Reina*”.

En el portal de la eliminada escalera noroeste se habilitó, en los años ochenta, el local que actualmente constituye la sala de ujieres y reprografía de la Biblioteca (fig. 35). Dicha estancia se comunica directamente con el “*Gabinete del Silencio*” a través de un acceso disimulado en uno de los armarios de la librería.

Afortunadamente y, según la tradición oral, gracias al entonces oficial mayor, Felipe de la Rica Montejo, quien aseguró que para ello tendrían que pasar por encima de su cadáver, no se llevó a cabo la pretensión de crear una gran sala de lectura uniendo los dos Gabinetes de Lectura de Arturo Mérida.



(Fig. 36) Paso de comunicación entre el “Gabinete de la Luz” y la sala de ujieres y reprografía Biblioteca⁶³.

8) La nueva etapa democrática: Desde 1978 hasta nuestros días. Proyectos y realidades.

8.1. Edificios de ampliación del Palacio.

Restablecida la democracia en España, el vigoroso aumento de la actividad parlamentaria obligó a acometer la tan necesaria ampliación de la sede del Congreso. Así, a lo largo del reinado de Juan Carlos I, se construyeron o rehabilitaron a tal fin diversos edificios en las inmediaciones del Palacio, conformando un complejo parlamentario que ha quintuplicado el espacio original.

⁶³ Aunque en la documentación de las reformas realizadas entre los años 1970 y 1971 se menciona el cierre del paso equivalente entre el portal noreste y el “Gabinete del Silencio”, en los armarios de la sala no se aprecia ninguna huella de su existencia.

Ya a finales de 1975 se habían expropiado tres inmuebles inmediatos al Palacio para la construcción de la primera ampliación, que sería inaugurada el 28 de mayo de 1980. El edificio, proyectado por Antonio Cámara, se comunica con el Palacio por medio de un puente cubierto elevado sobre la calle de Floridablanca, que perdió su carácter de vía pública para formar parte del recinto parlamentario.

En diciembre de 1984, entró en funcionamiento el edificio de la Plaza de las Cortes número 9, rehabilitado para sede de los Grupos Parlamentarios por el arquitecto conservador del Congreso, Mariano Bayón Álvarez, en el que se instaló una pequeña sala de lectura, con un fondo básico de referencia, atendida por personal de la Biblioteca.

Con la inauguración en 1994 de la segunda ampliación, obra de los arquitectos María Rubert de Ventós, Oriol Clos y Josep Parcerisa, se completó la incorporación al Congreso de la manzana comprendida entre la Carrera de San Jerónimo y las calles de Floridablanca, Zorrilla y Cedaderos.

El dilatado proceso de ensanche culminó el 1 de junio de 2006 con la anexión a la Cámara de los antiguos inmuebles del Banco Exterior y del Banco de Crédito Industrial, ambos pertenecientes al Grupo Argentaria, adaptados para la actividad parlamentaria por el estudio de arquitectura Cano Lasso. Los edificios, situados en los números 36 y 40 de la acera opuesta de la Carrera de San Jerónimo, se comunican con el resto del complejo parlamentario a través de un túnel subterráneo.

8.2. *Separación, física y funcional, del Archivo y la Biblioteca*

La nueva dinámica nacida del cambio político exigió profundos cambios en la organización administrativa y funcional de la Cámara, a fin de adecuar sus servicios a las nuevas necesidades parlamentarias. La creciente complejidad de la información requerida para el desarrollo de los trabajos parlamentarios afectó, de forma radical, a los servicios documentales que, a partir de la entrada en vigor de las *Normas sobre Organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados*, de 30 de noviembre de 1982⁶⁴, serían gestionados por el Servicio de Estudios –origen de la actual

⁶⁴ BOCG. Congreso de los Diputados, serie H, número 1-I, de 3 de diciembre de 1982. El 27 de septiembre de 1983 pasaba de denominarse Dirección de Estudios y

Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo—, del que sería su primer director el letrado de las Cortes Fernando Sáinz Moreno. Del nuevo Servicio —instalado en la crujía de la calle Fernanflor con vuelta a la Carrera de San Jerónimo de la planta ático, tras la reforma de la anterior vivienda del oficial mayor—, pasaron a depender las Secciones de Biblioteca y de Archivo —hoy con rango de Departamentos—, así como la gestión directa de las publicaciones periódicas. En septiembre de 1983, el Servicio pasó a denominarse Dirección de Estudios y Documentación, al tiempo que incorporaba a sus dependencias el espacio contiguo hasta entonces ocupado por la vivienda del portero mayor.

También es preciso señalar la relevancia que supuso para la modernización y profesionalización de los servicios documentales, la creación del Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales en 1978.

Ciñéndonos, de nuevo, al objeto de este estudio, la nueva etapa supuso un cambio radical para el Archivo que, en 1981, se trasladó a sus nuevas instalaciones ubicadas en el semisótano del recién inaugurado edificio de la primera ampliación, donde contaba con unas sencillas salas de trabajo y consulta, y un depósito amueblado con librerías tipo “compactus”.

La construcción de la segunda ampliación del Palacio exigió una profunda intervención en el edificio de la primera ampliación, a fin de vertebrar y dar unidad a la manzana resultante de la unión de ambos inmuebles, y facilitar la circulación desde el Palacio hasta la calle Cedaceros, llevándose a cabo la reforma de las fachadas, la remodelación de todas sus plantas y la reestructuración de los espacios interiores para adaptarlos a nuevas utilidades.

En lo que concierne al Archivo y la Biblioteca, el proyecto de obras contemplaba la creación en la planta baja de una sala de lectura única para ambos departamentos:

“Aprovechando la calidad ambiental que la existencia de ventanas en la esquina Floridablanca y carrera de San Jerónimo permite, se proyecta una gran sala única, con los muros forrados de librerías y con elementos de altura mediana para separar distintas zonas de uso. Esta gran sala tiene una superficie de 357 m² y puede tener el apoyo de una superficie de 34 m² en el nuevo edificio

Documentación, del que dependían, como Servicios independientes, Biblioteca y Archivo, elevados a rango de Departamentos en junio de 1989.

*para ubicar los servicios de atención al público y el despacho principal así como resolver la comunicación interna con la planta semisótano, donde se propone el resto de servicios y salas de la biblioteca y el archivo, así como los depósitos de material de consulta, con un escalera y un pequeño aparato elevador para libros y documentos, de uso exclusivo de la biblioteca y el archivo. El espacio destinado en el piso semisótano a la biblioteca y el archivo es de 250 m² con lo que la superficie total, sin contar los depósitos es de 641 m²".*⁶⁵

Aunque el proyecto no llegó a materializarse, por considerar que el espacio disponible resultaba insuficiente para albergar a los dos departamentos, en 1995 el Archivo incrementó notablemente sus instalaciones obteniendo, en la planta baja, una nueva sala de investigadores, un amplio despacho para la jefatura del Departamento, y varios puestos de trabajo (fig. 37). El acertado recurso a cerramientos de cristal para delimitar los diferentes ámbitos, optimiza la luz natural de la única ventana abierta a la carrera de San Jerónimo y aporta diafanidad al conjunto. Una escalera interior facilita su comunicación con los locales del semisótano, destinados al personal de Difusión, ujieres y reproducción, archivo fotográfico y digitalización, sala de recepción y registro de documentos (fig. 38), y depósitos. La ampliación se completó con un nuevo depósito en el sótano primero.

No corrió igual suerte la Biblioteca que, confinada en el Palacio de Colomer, vio totalmente limitadas sus posibilidades de crecimiento, por lo que, en una etapa de máxima expansión de sus servicios, los problemas derivados de la falta de espacio serían cada vez mayores.

Como hemos visto, la Sala de Revistas y Catálogos fue ocupada en 1979 por los Servicios de Seguridad de la Cámara, tapiándose la puerta interior de comunicación con el Salón de Lectura. Posteriormente, ha sido asignada al personal del Gabinete de la Presidencia, sin que, hasta el momento, haya sido posible su recuperación para la Biblioteca.

Al trasladarse la estafeta de correos al edificio de la primera ampliación, se instaló una nueva sala de catálogos en el local que aquella dejó libre en la planta baja del Palacio. Se trata de un espacio interior, de trazado irregular, resultante de la unión, mediante una gran arcada, de una pequeña estancia

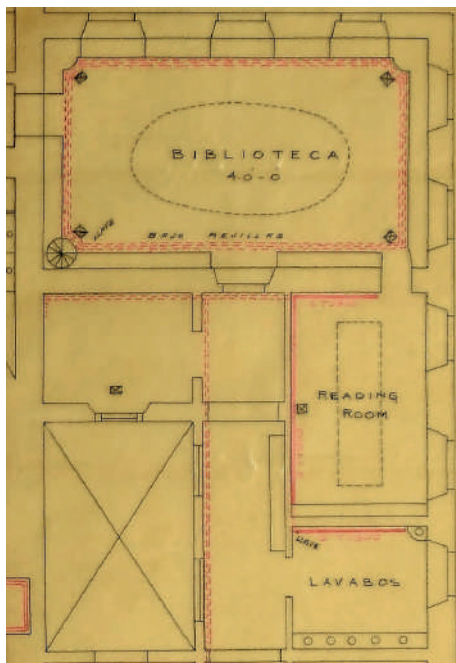
⁶⁵ ACD. Serie Obras de Palacio. Leg. 85, nº 1.



(Fig. 37) Salas del Departamento de Archivo en la planta baja del edificio de la primera ampliación. En primer plano, la escalera de comunicación con las dependencias del semisótano y la sala de investigadores; al fondo, el área de trabajo y despacho de la jefatura del Departamento. (Fot. cedida por ACD)



(Fig. 38) Sala de sala de recepción y registro de documentos del Archivo en el semisótano del edificio de la primera ampliación, con ventanas a la calle de Floridablanca.



(Fig. 39) Fragmento del plano de la planta baja del Palacio, presentado por la casa Renton Gibbs & C^o Ltd, de Liverpool, para la renovación del sistema de calefacción y ventilación del Palacio, en el aparece la sala de lectura de Cachavera –“*Reading Room*”– comunicada con el Salón de Lectura, y, al otro lado de la galería, la primitiva “*Pagaduría*”, que unida a parte del patio contiguo, configura la actual sala de Catálogos.

(Fig. 40 y 41) Entrada y vista parcial del interior la Sala de Catálogos, en la que se aprecia claramente las dos partes en que se articula su espacio. Al fondo, tras el arco, la parte correspondiente al antiguo patio de luces.





(Fig. 42 y 43) Despacho creado en el antiguo hueco de la escalera del depósito de “la Jaula”, con la nueva escalera de caracol instalada en su centro para el acceso a las galerías de los Gabinetes de Lectura. En lo alto de la imagen de la derecha, se ven las puertas originales de entrada a los Gabinetes.

contigua al Salón de Lectura, con parte de un patio cubierto. Hace unos años se ha tratado de paliar la ausencia total de ventilación y luz natural abriendo una pequeña claraboya en el techo correspondiente al patio (fig. 39-41).

El resto de las instalaciones de la Biblioteca siguen siendo las mismas que en el anterior período: el Salón de Lectura, los dos Gabinetes de Mérida –hoy ocupados por los despachos de la jefatura del Departamento y del personal del Servicio de Adquisiciones y Conservación–, y la sala de ujieres y reprografía. En cuanto a los depósitos, se ha pasado, como veremos, de un lento crecimiento a una drástica y precipitada disminución.

Frustrada la creación de la nueva Biblioteca en los edificios de la primera y segunda ampliación, la falta extrema de espacio en el Palacio obligó a disponer puestos de trabajo en espacios inadecuados o no destinados a tal fin. Así, se habilitó un pequeño y estrecho despacho en el hueco existente entre los Gabinetes de Lectura, del que arrancaban las escaleras que daban acceso a los pisos del desaparecido depósito de “la jaula” y a las galerías de los Gabinetes (fig. 42 y 43). La obra exigió la eliminación de las puertas que comunicaban los gabinetes con las antiguas escaleras, y

la construcción en el centro del nuevo local de una escalera de caracol de acceso a las galerías de los Gabinetes

A falta de otras soluciones, fue preciso instalar varios puestos de trabajo en las zonas destinadas a los usuarios. La Sala de Catálogos es hoy despacho de los bibliotecarios del Servicio de Información Bibliográfica, y se han establecido en el Salón de Lectura cuatro puestos de trabajo para el personal y becarios de la Biblioteca, más dos puestos OPAC para el acceso de los usuarios al catálogo informatizado de la Biblioteca y demás bases de datos del Congreso, sobrecargando sus ya reducidas dimensiones con el correspondiente mobiliario, ordenadores e impresoras. Tal medida, además de impedir el necesario aumento de sus escasos puestos de lectura, genera a los usuarios molestias de ruido y dificultades de acceso a las obras de referencia depositadas en los armarios. La situación, especialmente agobiante en los días de pleno, en que los que se producía la total ocupación de la sala, es, actualmente, menos grave al disponer cada diputado de un despacho propio desde el que puede acceder a los servicios informatizados de la Biblioteca y consultar con mayor comodidad los libros en préstamo.

8.3. Nuevas oportunidades

Con el cambio de siglo, la incorporación al Congreso de los edificios de los Bancos del Grupo Argentaria, ofreció la posibilidad de trasladar al edificio del número 36 el conjunto, o parte, de la Dirección de Estudios y Documentación. El ambicioso proyecto consistía en la concentración de los servicios documentales en torno al patio de operaciones del antiguo Banco Exterior, en el que se instalaría un amplio salón de lectura común. La ubicación en la planta baja del edificio presentaba, además, la ventaja de permitir el acceso directo desde la calle, liberando a los usuarios externos de las limitaciones de acceso al Palacio impuestas por la celebración de sesiones plenarias.

En lo que se refiere a la Biblioteca, un informe de la Jefa del Departamento, Alicia Martín González, de 27 de abril de 2001, señalaba la necesidad del traslado completo de sus instalaciones, conservando en el Palacio el actual Salón de Lectura y la Sala de catálogos, que solo funcionarían los días de Pleno.

El informe proponía la creación de una amplia zona de servicios al público que incluyese, además del salón de lectura –que habría de estar dotado con las tecnologías y equipamientos necesarios–, una sala



(Fig. 44) Uno de los despachos destinados a la Biblioteca en el piso segundo del ala de Fernanflor, desaparecidos con la remodelación de la planta en 2013.

de catálogos y consulta de bases de datos y materiales especiales, una sala de información y préstamos, otra para el trabajo en grupo, más una zona de descanso, guardarropa y aseos. El área de trabajo debería contar con despachos para el personal, sala de becarios, sala de reuniones y sala de reprografía y ujieres. Por último, la zona de depósitos, debería estar situada en el subsuelo, con una buena comunicación vertical con el resto de las dependencias, y contar con una cámara de seguridad y un área de trabajo para recuentos y control de fondos.

Desaprovechada esa oportunidad única, se estudió, incluso, la posibilidad de instalar puestos de trabajo sobre los ángulos del voladizo del Salón de Lectura, idea que hubo de rechazarse por no ofrecer la debida seguridad.

Tras la efímera concesión de un pequeño despacho interior con entrada por la galería curva, el traslado, en 2005, del Departamento de Documentación al edificio de la primera ampliación, permitió ganar para el personal de la Biblioteca tres despachos de la planta segunda del Palacio (fig. 44), dejando libre la parte interior de la Sala de Catálogos, donde se instaló una pequeña sala de reuniones y de consulta de materiales especiales.

La reforma integral de la planta ático, realizada entre los años 2013 y 2015, privó, definitivamente, a la Biblioteca de esos despachos, obligando a la reubicación de cuatro bibliotecarios en las salas de la planta principal. No está de más señalar, que la necesidad de compartir despachos, junto a la desaparición de la sala de reuniones, origina múltiples inconvenientes.

8.4. Expansión, declive y éxodo de los depósitos

La insuficiencia de locales en el Palacio para almacenamiento de libros constituyó, y constituye, otro grave problema para la Biblioteca, contrastando la lentitud con que se iban ganando nuevos depósitos con la velocidad con la que éstos quedaban saturados, siendo preciso recurrir al alquiler de almacenes externos y a un riguroso expurgo de fondos.

En marzo de 1999 se produjo el primer envío de duplicados y libros de menor uso a una nave alquilada por el Congreso en Arganda que, desde ese momento, quedó destinada a almacenamiento de publicaciones. Al mismo tiempo, para evitar el traslado al exterior de libros de uso regular, se produjo una rigurosa disminución de nuevas adquisiciones que, en 2001, era ya un veinticinco por ciento menor que en las épocas anteriores. Saturado el almacén de Arganda, en marzo de 2003 se trasladaron los libros a una nave de mayores dimensiones alquilada en Pinto por la Dirección de Estudios y Documentación.

Al año siguiente, dentro del programa de eliminación barreras arquitectónicas, se instaló un nuevo ascensor para discapacitados en el hueco de la antigua escalera que comunicaba la sala de reprografía de la Biblioteca con el bar de diputados, abriéndose un nuevo acceso a la sala por el pasillo de Zorrilla, cuyo piso fue elevado a fin de igualar su altura con la de la galería curva, ya que la planta principal del cuerpo central de la fachada de norte se encuentra a un nivel inferior al del resto del edificio. La intervención supuso la pérdida del altillo del “*Gabinete de la Luz*”, que se venía utilizando para el almacenamiento de materiales tales como microfichas y CD-ROMS.

Tras el pequeño alivio que proporcionó, en 2005, la asignación a la Biblioteca de parte de un nuevo depósito situado en el edificio de la tercera ampliación, el inicio en 2008 de las grandes obras que han dejado al descubierto las primitivas bóvedas de ladrillo de los sótanos del Palacio, conllevó la pérdida progresiva del espacio de almacenamiento en el Palacio, arbitrándose



(Fig. 45) Acceso a la Biblioteca por la galería de la calle Zorrilla, con armarios empotrados a ambos lados para la conservación de prensa y otros documentos. El armario de madera oscura, situado en un nivel inferior a la derecha de la imagen, pone de relieve la elevación del pavimento del pasillo practicado en el año 2004.

soluciones provisionales hasta que, ante el anuncio de una futura remodelación integral de toda la planta de sótano, se optó por recurrir a una empresa de custodia documental que suministra los libros cuando son solicitados. Así, a lo largo del año 2015, tras una depuración previa, fueron trasladados los libros almacenados en Pinto y en el edificio del número 9 de la Plaza de las Cortes, un total de 32300 obras de uso habitual, más cerca de 1000 cajas conteniendo colecciones históricas, tales como la Gaceta de Madrid, Diario de Sesiones del Senado, diario ABC, recopilaciones legislativas y el Boletín Oficial del Estado, a las dependencias de la empresa ADEA, que ya custodiaba fondos del Archivo.

Esta situación ha obligado a una laboriosa reorganización de los fondos con el fin de evitar que saliese del Congreso su valiosa colección histórica, reuniendo y separando del resto las obras anteriores a 1941, instalándose las más antiguas, anteriores a 1831, con la signatura FA, en estanterías cedidas temporalmente por el Departamento de Archivo, y las publicadas entre 1831 y 1941, con la signatura C, en los depósitos aún existentes en la Biblioteca.

8.5. Reformas y restauraciones de los locales de la Biblioteca

A lo largo de este amplio período se han realizado importantes obras de mantenimiento y restauración de las salas y depósitos de la Biblioteca, así como de renovación y mejora de sus instalaciones de climatización, electricidad y seguridad.

A comienzos de los años ochenta del siglo pasado se llevó a cabo la restauración de los dos Gabinetes de Arturo Mérida, con la eliminación de la pintura negra que cubría las balaustradas, y la limpieza y repaso de la carpintería de las columnas y de los armarios, reponiéndose las vidrieras con escudos que se encontraban rotas. También se sustituyeron, por el personal de oficios de la casa, las deterioradas baldas de los armarios del Salón de Lectura por las actuales de doble tablero de aglomerado chapado y frente acanalado de madera maciza.

Como ya he mencionado al comienzo de este trabajo, en marzo de 1983, el entonces arquitecto conservador del Congreso, Mariano Bayón Álvarez, presentó un proyecto para la restauración del Salón de Lectura⁶⁶ —cuya construcción atribuía a Arturo Mérida—, con el propósito preferente de dotarlo de luz: *“La iluminación proyectada debe apoyarse en la arquitectura. Tomando como base los intercolumnios, se proyecta un aplique tomado directamente de los modelos imperio existentes en el llamado “salón de Ministros”, reservando una doble direccionalidad de la iluminación en la última planta para iluminar el fresco y, sobre todo, disponer de mayor iluminación en las zonas altas, como sería intención de Mérida”*.

Desde el punto de vista ornamental, la nueva iluminación, con un total de ciento cinco puntos de luz —ochenta y cuatro apliques simples, y veintiuno de doble dirección—, mejoró sensiblemente la apariencia del Salón de Lectura. A ello contribuyó, también, en gran medida, la restauración de las antiguas mesas de 1890, con cuarterones de piel corinto, en la mesa central, y tableros a dos aguas, forrados de la misma piel, en las dos pequeñas laterales. Se respetaron los apliques originales de bronce de la mesa central, sustituyéndose las antiguas tulipas de metal verde por las actuales de cristal de igual color. La iluminación de las mesas laterales se resolvió con iluminarias de latón dorado. Por último, se cubrieron los radiadores con expositores de madera para libros y documentos (fig. 52).

⁶⁶ Proyecto, planos y otros documentos de la restauración, en ACD. Serie Obras de Palacio, Leg. 59, n° 2, y 60, n° 2.



(Fig. 46 y 47) Antigua puerta de acceso al óvalo desde las escaleras de Zorrilla, y acceso al mismo por la galería de Fernanflor.

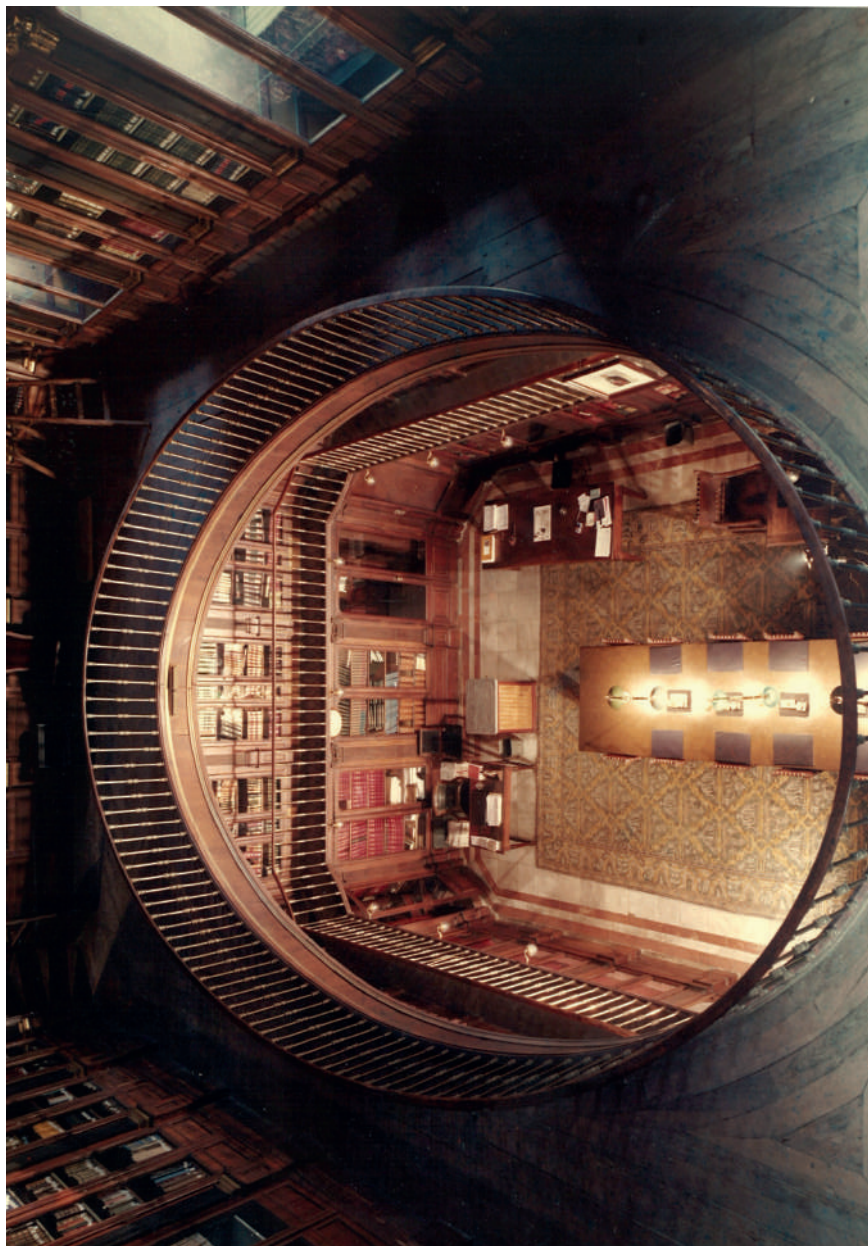
También se llevó a cabo la restauración general de solados y barandillas, carpintería de ventanas, contraventanas y frentes de las librerías—usando madera de similares características—, y pintura y barnizado de los interiores de los armarios y de la escalera de caracol. Es de destacar la colocación de números de bronce, similares a los del piso principal, en los armarios de la segunda planta que, originalmente, estaban sin numerar.

Las obras, adjudicadas a la empresa Cubiertas y MZOV, incluyeron el cambio de la instalación eléctrica y del sistema de extinción de incendios, arreglo del aire acondicionado y colocación de cristales de seguridad en las ventanas. Por problemas estructurales, no pudo realizarse la proyectada instalación de un nuevo montalibros para prolongar el servicio a los pisos superiores del Salón.

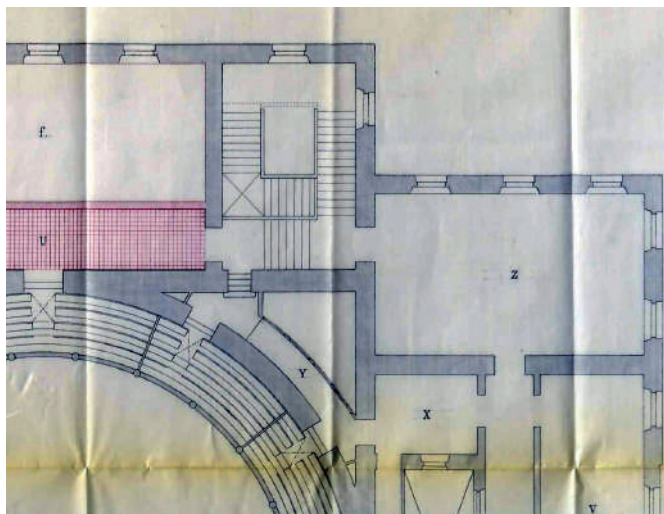
Entre las obras realizadas, llama la atención la apertura del acceso al óvalo del Salón por la galería de la planta primera de Fernanflor (fig. 47) que se encontraba condenado tras el armario número 68, mientras que, por el lado de la galería, se utilizaba el hueco de paso como “*armario de la plata*”, donde se guardaban cuberterías, escribanías y otros objetos de valor. Este dato, unido al descubrimiento de la existencia de otra entrada al óvalo oculta tras el armario número 75, del que se conserva la puerta de acceso por la escalera de la calle Zorrilla (fig. 46), me ha planteado una serie de preguntas sin respuesta: ¿Datan ambas entradas de la época de la construcción del Palacio? ¿Hubo algún momento en que estuvieron habilitadas al mismo tiempo? ¿En qué fecha se clausuró la entrada de Zorrilla? ¿Por cuánto tiempo lo estuvo la de Fernanflor?

A falta del plano de Pascual y Colomer de la planta primera, todos los que he podido consultar, comenzando por los de Arturo Mérida y concluyendo por los de Antonio Cámara, muestran claramente las dos entradas, si bien, en las fotografías que nos han llegado del Salón de Lectura a comienzos del siglo XX—una de Cánovas (“*Kaluak*”), de 1902, y otra la de J. Lacoste de 1911 (fig. 28)—, no existe la menor huella de la entrada por Zorrilla, viéndose el armario, tras el que se oculta, cubierto de estanterías con libros. ¿Volvió a abrirse a posteriormente? Y, de no ser así, ¿por qué se conservó la puerta inutilizada cuando se rehízo la escalera en 1970? Por otra parte en la fotografía, tomada por Ricardo Bonache para ilustrar el libro sobre la Biblioteca de Vicente Salavert⁶⁷ (fig. 48), se aprecian armarios con libros delante de ambas entradas, lo que resulta extraño, dado que el único acceso a la planta que quedaba disponible era la escalera de caracol. Tal vez, algún día, aparezcan nuevos datos que permitan esclarecer este pequeño enigma.

⁶⁷ V. SALAVERT, *La Biblioteca...*, 1983.



(Fig. 48) Fotografía de la planta del óvalo, en la que se aprecian estanterías con libros en los armarios que ciegan los accesos a la misma. A la izquierda de la imagen, cortado en ángulo, el armario número 68, correspondiente al acceso desde la galería de Fernanflor, y, en el ángulo superior derecho, junto a la escalera de mano, el número 75, que tapa la entrada por la escalera de Zorrilla. También se observa el antiguo entarimado, hoy sustituido por parquet. (Fot. Bonache).



(Fig. 49) Fragmento de uno de los planos de la planta primera ejecutados por A. Mélida, en el que están señalados los dos accesos al óvalo de la Biblioteca (epígrafe “Z”), uno por la escalera noreste de la calle Zorrilla y el otro desde la galería de Fernanflor.

El mes de agosto de ese mismo año de 1983, tuvo lugar la restauración de la *Alegoría del Templo de las Leyes* de José María de Gamoneda, por un equipo del Instituto de Conservación y Restauración de Obras de Arte del Ministerio de Cultura, a la que me he referido al comentar el posible repintado de la bandera de España durante la Segunda República. Según el informe de las obras realizadas, la intervención consistió en “*la limpieza del lienzo por medios químicos, sentado de color en las grietas, eliminación de los abolsamientos y estucado, reintegración y barnizado final*”.

En 1996 tuvieron lugar dos importantes reformas estructurales del Salón: la sustitución del sistema de extinción de incendios, y el reforzamiento del voladizo que, como consecuencia de haberse alterado el forjado original de vigas de madera al procederse a la apertura del óvalo en 1856, había ido cediendo y presentaba descenso en el borde del hueco. Para paliar el problema, el arquitecto conservador del Congreso, Antonio García Vereda, proyectó una estructura de refuerzo formada por perfiles laminados de acero para sostener el forjado por su cara inferior, quedando ocultos bajo el techo de escayola⁶⁸,

⁶⁸ ACD. Serie Obras de Palacio. Leg. 122, nº 18. *Memoria sobre obras diversas de acondicionamiento del Palacio del Congreso de los Diputados presentada en diciembre de 1995 por el arquitecto de la Cámara Antonio García Vereda.*

aunque, finalmente, la obra, llevada a cabo por la empresa COMSA, consistió en la colocación de grandes vigas de hierro para reforzar y nivelar el forjado.

A comienzos de 2004, el Taller de Restauración El Barco llevó a cabo la consolidación y restauración integral de los armarios del Salón Lectura, con el retirado del dorado purpurina de los elementos decorativos originalmente dorados a oro fino; reparación de cerraduras; consolidación del soporte de madera y ebanistería, reponiendo las piezas rotas o extraviadas, y pintado del fondo de los armarios. No se retiró, sin embargo, por resultar muy costoso, el barniz sintético de las vitrinas, que desvirtúa el acabado original de goma laca, considerando suficiente el repaso y refresco del barniz. Poco tiempo antes, se habían colocado soportes verticales en el centro de los armarios más anchos para reforzar las baldas alabeadas. Por problemas de climatización, se aprovechó el vaciado de los armarios previo a las obras, para sustituir los fondos antiguos, hasta entonces ubicados en el Salón, por obras más modernas de menor valor bibliográfico.

En 2010, la empresa Macoart se encargó de la restauración de las pinturas murales de Arturo Mérida de los Gabinetes de Lectura. Ese mismo año, se colocaron vidrieras de estilo modernista, de la empresa Vetraria Muñoz de Pablos, en la puerta y la ventana de la Sala de Catálogos.

9. El Salón de Lectura de la Biblioteca en tres imágenes

1971

La fotografía de 1971, de A. Rafael Bonache (fig. 50), que ilustra el libro de Gaspar Gómez de la Serna sobre las Cortes Españolas⁶⁹, tiene el gran interés de ser el único testimonio gráfico que nos ha llegado del solado de mármol, alabastro y pizarra, en forma de damero, diseñado por el arquitecto Enrique Coello, en 1879, para sustituir el anterior piso de baldosín. El mobiliario es el encargado a Luis Frigal para la primitiva sala de lectura –posterior, sala de catálogos y revistas–, creada por Higinio de Cachavera en 1890. A la derecha de la imagen, a la izquierda del armario curvo que hace esquina, se encontraba la puerta de comunicación entre ambas dependencias.

⁶⁹ G. GÓMEZ DE LA SERNA, *Las Cortes Españolas*, 1971, p. 62.



(Fig. 50) El Salón de Lectura en 1971. (Fot. A. Rafael Bonache).

1983



(Fig. 51) El Salón de Lectura en 1983. (Fot. A. Rafael. Bonache)

En la fotografía de Bonache de 1983 (fig. 51), incluida en el libro de Vicente Salavert sobre la Biblioteca⁷⁰, se aprecia con más nitidez el mobiliario de 1890 de Luis Frigal, y puede verse el cambio del solado, que ya es el actual de mármol blanco con cenefas rosas, así como de los radiadores, antes circulares, y ahora de sección cuadrada y cubiertos con rejilla. La puerta de comunicación con la sala de revistas, ya clausurada, se ha convertido en un nuevo armario con baldas para libros.

2017



(Fig. 52) El Salón de Lectura en 2018.

La actual apariencia del Salón de debe a las reformas introducidas por Mariano Bayón Álvarez, arquitecto conservador del Congreso entre 1983 a 1986. Aunque puedan resultar irreconocibles, la mesa central, y

⁷⁰ V. SALAVERT, *La Biblioteca...*, 1983.

las dos laterales con tapa a doble vertiente y luminarias de bronce, son las mismas que figuran en las dos fotos anteriores, tras su restauración con tableros guarnecidos de piel corinto. También la sillería es la original de 1890, de la casa Tixier de París, a la que se ha superpuesto cojines de cuero removibles a fin de paliar la altura, algo excesiva, de la mesa central. Han desaparecido, sin embargo, los sillones laterales pertenecientes al mismo conjunto, que han sido sustituidos por los construidos por Álvaro Caballero en 1935 (fig. 31). Son nuevos los apliques murales de luz, que ahora imitan el diseño imperio de los existentes en la Sala de Ministros, y se han sustituido, por otras de cristal, las primitivas tulipas de metal verde de las lámparas de la mesa central, instalándose luminarias de bronce en las dos mesas laterales. Se han cubierto los radiadores con expositores para libros y documentos. Por último, se observan los puestos de trabajo y de consulta que, a falta de otros locales, se han ido instalado a lo largo del perímetro del Salón.

III. A MODO DE EPÍLOGO

El contenido de estas páginas testimonia la gran importancia otorgada por el Congreso de los Diputados a su Archivo y Biblioteca, reflejada en la atención preferente concedida a sus dependencias desde el momento mismo de su instalación, en 1850, en el recién inaugurado Palacio de la Carrera de San Jerónimo. En él, su arquitecto, Narciso Pascual y Colomer, había reservado, para su acomodo, dos amplias salas de la planta noble del edificio, que serían amuebladas en consonancia con el lujo del resto del Palacio.

Hemos visto como, a medida que crecían sus fondos, se fueron habilitando nuevos espacios para su depósito y consulta. Así, en los años siguientes a la inauguración, se construyeron en la planta primera nuevos locales para ambas dependencias, sobre los ya existentes en la planta principal. Las salas destinadas a la Biblioteca se unieron verticalmente mediante la apertura de un óvalo en el forjado intermedio, conformando un único espacio, tal como ha llegado a nuestros días.

Treinta años más tarde, el arquitecto Arturo Mélida enriqueció el Palacio con sus Gabinetes de Lectura, que se encuentran entre las piezas más notables del edificio, sobre los que elevó los seis pisos de hierro del desaparecido depósito de libros de *“la jaula”*. Con ello, y la posterior expansión de locales de almacenamiento en áticos y sótanos, el espacio

destinado a la Biblioteca y al Archivo adquirió considerables proporciones dentro de las limitadas dimensiones del edificio.

Por ello, resulta decepcionante que no se hayan aprovechado las oportunidades ofrecidas por los sucesivos edificios de ampliación del Palacio, para dotar a los servicios documentales de la Cámara, de los que hoy forman parte el Archivo y la Biblioteca, del espacio e instalaciones requeridas por las amplias funciones que hoy desempeñan. Por el contrario, se ha producido, sobre todo en el ámbito de la Biblioteca, una alarmante pérdida de espacio, agravada en los últimos años por el dismantelamiento de gran parte de sus depósitos de los sótanos, lo que ha obligado a externalizar la custodia de los fondos que han tenido que ser desalojados.

Aunque nada hay definitivo, pudiendo el futuro deparar nuevas soluciones, creo oportuno recordar aquí la irrenunciable responsabilidad que tiene el Congreso de conservar, en las mejores condiciones posibles, su valiosísimo patrimonio bibliográfico y documental. Como señala Manuel Sánchez Mariana, el Archivo y la Biblioteca del Congreso son depositarios *“de un rico patrimonio, heredado de las circunstancias históricas en que en el pasado se sucedieron sus actividades, patrimonio que es necesario administrar y conservar para que pueda ser transmitido a las generaciones futuras como testimonio de su propia historia, que es la de todos los españoles”*⁷¹.

Mi agradecimiento a todos los que me han auxiliado en esta tarea: a mis compañeros del Archivo y de la Biblioteca, y a aquellos otros funcionarios que me han aportado sus valiosos recuerdos. Gracias, también, a los restauradores de la empresa Macoart, con quienes he mantenido interesantes conversaciones sobre la arquitectura y el mobiliario de la Biblioteca.

A pesar de mi esfuerzo por documentar la construcción y el devenir de los locales del Archivo y la Biblioteca, son varias las interrogantes que han quedado sin respuesta. Espero, y deseo, que algún día aparezcan nuevos datos que enriquezcan este escrito, como espero, y deseo, que lo aquí aportado ayude a salvar del olvido una parte significativa de la historia de la Cámara.

⁷¹ M. SÁNCHEZ MARIANA, *Patrimonio Bibliográfico y Documental...*, 1998, p. 320.

FUENTES

ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (ACD)

- Actas de la Comisión de Gobierno Interior
- Serie de Gobierno Interior
- Serie de Obras de Palacio

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ANTÓN DEL OLMET, Luis, *Su señoría: libro parlamentario*, Madrid, Imprenta de Alrededor del Mundo, 1911.
- ARIAS, Clemente, “Exposición preliminar”, en *Catálogo por orden alfabético y de materias de la Biblioteca del Congreso de los Diputados y reglamento de la misma y del Archivo*, Madrid, Imprenta de M. Rojas, 1857, pp. 1-8.
- BECERRO DE BENGOA, Ricardo, “El Congreso de los Diputados”, en *La España Moderna*, núm. LXVII, Agosto, 1894, pp. 34-51.
- BONET-CORREA, Antonio, y ARIAS DE COSSÍO, Ana María, “Las Artes Plásticas”, en *El Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 1998, pp. 233-315.
- CABEZALÍ Y RODRÍGUEZ, Juan, “Advertencia preliminar”, en *Estadística del personal y vicisitudes de las Cortes y de los Ministerios de España. Apéndice segundo que comprende desde el 29 de diciembre de 1890 hasta 30 de marzo de 1907*, Madrid, Imprenta de los Hijos de J.A. García, 1907, pp. V-VII.
- FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS, Ángel, *Guía de Madrid: manual del madrileño y del forastero*, Madrid, oficinas de la Ilustración española y americana, Imprenta de Aribau y Cía, 1876.
- GARCÍA LOMAS Y MATA, Miguel Ángel, “El palacio de las Cortes en obras”, en *Obras*, Madrid, Agromán Empresa Constructora, Año XLI, n. 117, 1972, pp. 14-23.
- GÓMEZ BARDAJÍ, Julio, *El Palacio del Congreso de los Diputados / por tres funcionarios de la Secretaría*, Madrid, Valentín Tordesillas, impresor, 1911.
- GÓMEZ DE LA SERNA, Gaspar, *Las Cortes Españolas*, Madrid, Cortes Españolas, 1971.
- GUTIÉRREZ, Teodoro, *El palacio del parlamento español*, Madrid, Imp. Moderna, 193-?

- HERRERO DE PADURA, Mercedes, “El retorno de la estatua de Isabel II al Congreso de los Diputados: historia de tres estatuas de una reina”, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 15, 1988, pp. 341-361.
- Índice de los libros y principales artículos de las revistas existentes en la Biblioteca del Congreso de los Diputados*, Madrid, Imprenta de los Hijos de R. Álvarez, 1914.
- MADRAZO, Francisco de Paula, “Noticia histórica”, en *Memoria histórico-descriptiva del nuevo palacio del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, Aguado, 1856, pp. 3-15.
- MARTÍN GONZÁLEZ, Alicia, “La Biblioteca del Congreso de los Diputados”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, Madrid, 1989, pp. 227-267.
- Memoria histórico-descriptiva del nuevo palacio del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, Aguado, 1856.
- NAVASCUÉS PALACIO, Pedro, “Arturo Mérida: un maestro del eclecticismo”, en *Ateneístas Ilustres*, Madrid, Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid, 2004, pp. 415-424.
- “El Palacio”, en *El Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 1998, pp. 161-231.
- Reglamento de las dependencias del Congreso de los Diputados: aprobado por las Cortes Constituyentes en sesión secreta de 23 de junio de 1855*, Madrid, Imprenta de Manuel Rojas, 1855.
- Relación de publicaciones periódicas propiedad del Congreso de los Diputados que se custodian en depósito en la Hemeroteca Municipal de Madrid*, Madrid, Artes Gráficas Municipales, 1935.
- RIVERA DEL PINO, Joaquín, *Memoria de los trabajos practicados en la Biblioteca y Archivo del Congreso de los Diputados durante el periodo de la legislatura de 1884 a 1885*, Madrid, Imp. y Fund. de los hijos de J.A. García, 1886.
- SALAVERT, Vicente, *La Biblioteca del Congreso de los Diputados: notas para su historia (1811-1936)*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1983.
- SÁNCHEZ MARIANA, Manuel, “Patrimonio Bibliográfico y Documental”, en *El Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 1998, pp. 317-395.

CUANDO EL *CROWDFUNDING* SE LLAMABA SUSCRIPCIÓN POPULAR: LA ACTIVIDAD DE MECENAZGO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS A LO LARGO DE SU HISTORIA

Virginia RAMÍREZ MARTÍN

Archivera-Bibliotecaria de las Cortes Generales

SUMARIO: I.-INTRODUCCIÓN. II.- ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA SUSCRIPCIÓN POPULAR. III.- EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y LA ACTIVIDAD DE MECENAZGO. IV.- LA CONSTRUCCIÓN DE LA CULTURA NACIONAL: LOS HOMENAJES NACIONALES Y LOS CENTENARIOS. V.- EL MUSEO DEL PRADO A LA BÚSQUEDA DE MECENAS: EL CASO DEL CUADRO DE *LA VIRGEN DEL CABALLERO DE MONTESA*. VI.- LOS MONUMENTOS PÚBLICOS REALIZADOS A TRAVÉS DE SUSCRIPCIÓN POPULAR. VII.- EL MONUMENTO A ALFONSO XII EN EL RETIRO: LA ÚLTIMA GRAN INICIATIVA CONMEMORATIVA. VIII.- A MODO DE COLOFÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El término *crowdfunding*, anglicismo “combatido” sin mucho éxito por la Real Academia Española¹, se ha instalado en el lenguaje común e, incluso, en el ordenamiento jurídico² para aludir a una realidad preexistente que, como bien señala la Fundación del Español Urgente, tiene alternativas preferibles en español, que son ‘microfinanciación’, con o sin el complemento ‘colectiva’, ‘financiación popular’, ‘micromecenazgo’, o la tradicional ‘suscripción popular’³.

Es esta última, la suscripción popular, la que cuenta con raigambre y tradición en el ámbito del Congreso de los Diputados, pues no solo se remiten a su presidencia solicitudes para que se participe en iniciativas diversas puestas en marcha por instituciones, particulares y medios de comunicación con objetos diversos también, sino que diputados de los siglos XIX y XX formulan propuestas tendentes a involucrar al poder legislativo en toda suerte de empresas que tienen como nota común la necesidad de pequeñas aportaciones económicas particulares e institucionales para llegar materializarse.

Sin embargo, conviene hacer una matización de entrada a todas estas alternativas anteriormente citadas. Bajo el término inglés *crowdfunding*

¹ La Real Academia Española, a través de su servicio de resolución de consultas sobre el idioma a través de su página web o de su perfil de Twitter con la etiqueta #RAEconsultas, ha expresado en numerosas ocasiones que es preferible el uso del término español “micromecenazgo” como alternativa al anglicismo *crowdfunding*.

² Véase la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial (BOE de 28 de abril de 2015), disponible en: <<https://www.boe.es/boe/dias/2015/04/28/pdfs/BOE-A-2015-4607.pdf>>. En el preámbulo recurre a este término, aunque entrecomillado, para describir una realidad que, sin embargo, al desarrollar de forma plena en el título V es aludida como “financiación colectiva”. Por otra parte, un síntoma de la esterilidad de la lucha contra la implantación del anglicismo es, entre otras iniciativas que se podrían citar, la pregunta con respuestas escrita formulada al Gobierno en la X Legislatura por la diputada Montserrat Surroca y que tenía por objeto conocer el contenido básico con el que trabajaba la Secretaría de Estado de Cultura para la puesta en marcha de un proyecto de *crowdfunding* (expediente 184/021610, disponible en: <<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas>>, [consultado 20-09-2017]). En esta pregunta se aludía a una comparecencia previa del Secretario de Estado en la que había recurrido a este término en varias ocasiones. Una búsqueda no muy detallada en los *Diarios de Sesiones* y *Boletines Oficiales* de esta legislatura arroja un resultado de uso del término nada desdeñable, por lo que es posible concluir que éste está ya instalado de alguna forma en el lenguaje administrativo y jurídico.

³ La Fundéu le ha dedicado en marzo de este año una de sus recomendaciones: “microfinanciación (colectiva), alternativa a *crowdfunding*” (disponible en <<http://www.fundeu.es/recomendacion/>>, [consultado 20-09-2017]).

caben dos figuras que en el universo hispánico son distintas: la microfinanciación y el micromecenazgo. En líneas generales y sin entrar a considerar lo dispuesto en otras normas, lo que atañe a la primera ha sido desarrollado en el título V de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de Fomento de la Financiación Empresarial, y lo que guarda relación con la segunda es materia de la Ley 47/2002, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo⁴.

Esta segunda figura, la del micromecenazgo, es la que atañe al presente artículo, por tanto que está inequívocamente relacionada con el ámbito cultural y artístico. Remite, pues, al término mecenazgo, que el *Diccionario de la Real Academia Española* define como ‘protección o ayuda dispensadas a una actividad cultural, artística o científica’, y este, como bien señala Francisco Rodríguez Adrados, se hace frecuente a partir de la adaptación del original francés *mécénat* en la segunda mitad del siglo XIX, si bien el término del que nace, “mecenaz”, está atestiguado en nuestra lengua desde el siglo XV y su uso crece a partir de la centuria siguiente. Son ambos, como destaca el helenista, “términos y conceptos que están en el núcleo de nuestra cultura”⁵.

Este artículo pretende, a partir de la documentación que se conserva en el Archivo del Congreso de los Diputados, acercarse a la actividad de las Cortes y el Congreso como micromecenazgos a través de su historia, circunscrita esta revisión, eso sí, al período que abarca la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA SUSCRIPCIÓN POPULAR

La suscripción popular es un fenómeno bastante habitual en el período antes indicado. Después apenas se recurrió a ella, pues por motivos diversos decaen este tipo de iniciativas y también se fortalece la

⁴ Un reciente trabajo analiza los incentivos fiscales que se reconocen al mecenazgo para fines de interés general de carácter cultural, y lo aborda desde la legislación estatal y autonómica incorporando las últimas novedades. Vid. Juan David DE LA TORRE SOTOCA, “Mecenazgo cultural estatal y autonómico. Análisis comparativo del tratamiento fiscal de los donativos”, *Crónica Tributaria*, 162 (2017), págs. 177-211.

⁵ Vid. FRANCISCO RODRÍGUEZ ADRADOS, “Mecenazgos y los mecenazgos de la Antigüedad”, en AURORA EGIDO MARTÍNEZ y JOSÉ ENRIQUE LAPLANA GIL, coords., *Mecenazgo y humanidades en tiempos de Lastanosa: Homenaje a Domingo Ynduráin*, Zaragoza, Instituto de Estudios Altoaragoneses e Institución Fernando el Católico, 2008, págs. 19-30, pág. 19.

iniciativa puramente pública o exclusivamente privada, aunque en nuestros días proliferan proyectos similares articulados a través de plataformas de micromecenazgo que pretenden salir adelante en lo que a su sostenimiento económico se refiere a través de las aportaciones económicas de particulares e instituciones.

Se trata siempre de una fórmula finalista, esto es, planteada con un objeto determinado, claro y definido, para el que se trata de aunar voluntades muy diversas que lleguen a materializar lo fijado de antemano. Es especialmente interesante la búsqueda del apoyo institucional, por lo que tiene de prestigioso lograr que una administración u organismo se adhiera a la idea puesta en marcha, conscientes de que este apoyo puede servir de motor para conseguir que otros muchos más sigan su estela.

No es objeto de este estudio analizar la suscripción popular que tiene por objeto labores asistenciales, más próximas a la beneficencia, y en las que también la Cámara ha participado a lo largo de su historia, sino que se centrará en el análisis de las que están más vinculadas a los fenómenos culturales y, por ello, la actividad de mecenazgo propiamente dicha.

Por lo general este tipo de iniciativas son una manifestación de la colaboración público-privada, un concepto muy amplio en el que caben diversas formas de cooperación entre el sector público y el privado. Tales instituciones no constituyen, en modo alguno, una novedad, pues ya se experimentaron con éxito para muy diversos asuntos en el siglo XIX, y no solo fuera de España, sino también aquí. Sin embargo, resurgen con renovado vigor en un contexto de crisis económica y son cada vez más frecuentes en el ámbito de la cultura, que parece *a priori* un campo abonado para que fructifiquen iniciativas de esta índole. La cultura recurre con mayor profusión a este tipo de “soluciones innovadoras de financiación”⁶; incluso en el sector público comienzan a ser habituales como mecanismo de obtención de recursos económicos⁷. Aún estamos lejos de la implantación

⁶ Así se alude a la microfinanciación colectiva en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Liberar el potencial de la microfinanciación colectiva de la Unión Europea”, de 27 de marzo de 2014 [COM (2014) 172 final].

⁷ Recuérdese, entre otras muchas que se pueden citar, la campaña para la adquisición de la tabla *Almendra en flor*, de Joaquín Sorolla, que impulsaron el Ministerio de Edu-

que el micromecenazgo tiene en otros países del entorno⁸, pero desde luego que ya no pueden ser tenidas por una novedad, a pesar de que el uso de los anglicismos pueda inducir a pensar otra cosa. Es más, están llamadas a ser una forma más de financiación de la cultura.

Tal es así que en el marco del Plan Cultura 2020 se ha articulado un objetivo cuyo literal es “captar recursos y difundir el marco legal sobre el mecenazgo para mejorar la financiación de la cultura”⁹. Con este objeto la Secretaría de Estado de Cultura, a través de la Subdirección General de Industrias Culturales y Mecenazgo, ha desarrollado el portal “Cultura y Mecenazgo” para fomentar el mecenazgo cultural y la participación social en la financiación del sector cultural. Entre sus actividades más destacables se encuentran la realización de estudios sobre el mecenazgo, el fomento de las relaciones entre entidades beneficiarias y mecenas, el análisis de datos, la difusión de marco legal del mecenazgo, la elaboración de propuestas normativas y la información y asesoramiento en esta materia.

Hoy, además, se justifica la consideración de la filantropía, y la actividad de mecenazgo lo es, como una conducta tendente a favorecer o incrementar la participación privada en la responsabilidad común. Lo es ahora, pero lo fue también en el período que se analiza, aunque con un fin primordial: la búsqueda de la construcción de la cultura nacional¹⁰.

cación, Cultura y Deporte y el Museo Sorolla en 2015 bajo el lema “Con Sorolla, ser un mecenas está a tu alcance”. Esta campaña fue recogida por los medios de comunicación y se destacaba que era la primera emprendida por la Administración y se cerró en noviembre del mismo año con la recaudación del importe necesario para la adquisición de la obra.

⁸ La restauración de la Victoria de Samotracia permanece ya anclada en el imaginario popular como una gran campaña de mecenazgo impulsada en 2014 por el Museo del Louvre. Se trató de un proyecto muy ambicioso por la representatividad de la obra y también por su coste; el proceso de restauración ascendió a cuatro millones de euros que se recabaron entre cerca de 7.000 donantes y contó también con la colaboración de grandes mecenas.

⁹ El Plan Cultura 2020 ha sido elaborado por la Secretaría de Estado de Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. El objetivo citado es parte del objetivo general 3, destinado a promover una alianza social por la cultura y se ha desarrollado como estrategia dentro de aquel para dinamizar y apoyar el mecenazgo cultural (Objetivo general 3; Estrategia 3.1; Proyecto 3.1.2).

¹⁰ Un acertado estado de la cuestión lo traza Ignacio Peiró en el capítulo “En los altares de la inteligencia. Panorama académico de las Letras, de las Bellas Artes y de las Ciencias en España”, y puede resumirse casi en las líneas que lo inauguran: “La institucionalización de la *cultura nacional* en España venía de lejos, desde los mismos orígenes del Estado liberal. Sin embargo, en tanto proyecto cultural cimentado sobre el

Existe en la génesis de la materialización de esta cultura nacional un amplio consenso en cuanto al papel de las artes y la cultura. Antonio Cánovas del Castillo lo expresa así:

[...] las artes son la verdadera piedra de toque para conocer la inteligencia de una civilización cualquiera; en ellas, más que en parte alguna, se haya la representación viva y perceptible del espíritu humano; según ellas ha de juzgarse, y así se juzga con efecto en sus más altas apreciaciones la historia, del sentimiento moral de una época, de una raza, de una nación, de un pueblo [...] ¹¹.

Este pasaje refleja bien la importancia de las artes para el estado liberal, y lo expresa uno de los principales artífices de la Restauración, un político que lo fue todo y cuya labor no se reduce al campo de la política. De este modo, la consideración de las artes y su fomento durante el período de la Restauración viene a justificar la asunción por parte de los poderes públicos de un activo papel a este respecto ¹².

jerarquizado sistema de las academias nacionales, alcanzó la plena consolidación en sus diversos campos durante la primera Restauración canovista”. Vid. Ignacio PEIRÓ MARTÍN, *En los altares de la patria. La construcción de la cultura nacional española*, Madrid, Akal, 2017, pág. 17.

¹¹ Citado en Ignacio PEIRÓ MARTÍN, “La Historia, la política y la imagen crítica de la Restauración”, en M.^a del Carmen LACARRA DUCAY y Cristina GIMÉNEZ NAVARRO, coords., *Historia y política a través de la escultura pública*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico y Excelentísima Diputación de Zaragoza, 2003, págs. 7-39, pág. 7.

¹² No es objeto del presente artículo ahondar en la relación entre cultura y poder y tampoco en los mecanismos de apropiación y desarrollo de elementos y figuras relevantes para la construcción de una cultura nacional. Sin embargo, es inexcusable hacer mención a la profunda relación que se establece entre ambas. La bibliografía sobre la cuestión es abundante, aunque cabe, entre otras muchas menciones posibles, hacer referencia en el ámbito internacional al clásico de Eric J. HOBBSBAWM y Terence RANGER, *La invención de la tradición*, Barcelona, Crítica, 2002, que pone el acento en la crucialidad de la cultura, el pasado y las manifestaciones literarias en el proceso de concienciación nacional; o a Moses FINLEY, *Uso y abuso de la Historia*, Barcelona, Crítica, 1977. En lo que atañe al ámbito español, cabe referir el volumen compilado por Jordi CANAL y Javier MORENO LUZÓN, eds., *Historia cultural de la política contemporánea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009; el volumen colectivo de Encarna GARCÍA MONERRIS et al., eds., *Culturas políticas monárquicas en la España liberal. Discursos, representaciones y prácticas (1808-1902)*, Valencia, Universitat de València, 2013; o la reciente publicación de Lara CAMPOS PÉREZ, *Celebrar la nación. Conmemoraciones oficiales y festejos durante la Segunda República*, Madrid, Marcial Pons, 2016, para el análisis de un período posterior.

Por otra parte, se tiende a buscar objetivos prestigiosos también para aquel que va a participar en ellos. Algo, pues, para lo que existe un acuerdo generalizado, como es rendir honores a una figura importante, habitualmente escritores, políticos, artistas y otras personalidades de renombre. La erección de monumentos públicos suele ser otro de los fines de la suscripción popular, aunque esto no debe contemplarse de manera aislada, sino como una forma más de materialización de los homenajes a las figuras ilustres. Son, pues, un elemento importante en la construcción de la cultura nacional y el apuntalamiento del Estado decimonónico.

El recurso frecuente a este tipo de figuras de financiación pone, pues, también el acento, como se acaba de indicar, en la generación de un consenso popular, un refrendo de la sociedad al identificarse ésta con la figura a celebrar. Es en este aspecto en el que cabe hacer referencia al interés general, dado que la existencia de acuerdo al respecto de las mismas se puede entender como tal¹³. Del mismo modo que el engrandecimiento del patrimonio de las ciudades a través de conjuntos escultóricos redunda en beneficio de la ciudad misma y de sus ciudadanos.

En los primeros pasos de las suscripciones populares es frecuente encontrar a particulares, si bien normalmente son sociedades de carácter cultural las que le dan el espaldarazo definitivo. Es el caso de diversos liceos, casinos, sociedades, ateneos y círculos¹⁴, con fuerte arraigo en capitales de provincia, pero también en la capital; todos ellos, muchos de carácter científico, literario o cultural, estarán en la gestación de las iniciativas, con el beneplácito, en ocasiones, o el apoyo efectivo, las más de las veces, de los ayuntamientos de la ciudad en la que se proyecta el homenaje o el emplazamiento de la escultura.

El impulso de tales iniciativas se suele, por lo común, dejar en manos de una junta ejecutiva o sociedad creada *ad hoc* y en la que participan a su vez personalidades de renombre, conscientes también de que ellos conse-

¹³ Esta figura, la del interés general, debe considerarse *avant la lettre*, pues es bien cierto que el concepto contemporáneo del interés general es una categoría moderna que no cabe aplicada a otro período histórico y, sin embargo, sí que subyace en aquel momento la consideración de que esto se hace por el bien común, es decir, que redunda en el beneficio del conjunto de la sociedad, por lo que es posible, *mutatis mutandis*, establecer la analogía.

¹⁴ Para entender la diversidad de denominaciones, así como el papel e influencia de las asociaciones en la España decimonónica *vid.* GEAS, *España en sociedad. Las asociaciones a finales del siglo XIX*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, 1998.

guirán, con su solo nombre y prestigio, atraer a los donantes y convencer de la bondad del fin perseguido. En las juntas participarán y en su caso ostentarán la presidencia de la misma, según la importancia de la iniciativa y si esta es de carácter nacional, miembros del Gobierno, el Presidente del Congreso de los Diputados o el Senado, y, en el caso de proyectos de orden local, el alcalde del municipio.

Por otra parte, la sección en la que se publicaban los anuncios en la *Gaceta de Madrid*, antecedente del *Boletín Oficial del Estado*, es una fuente de enorme interés a este respecto, pues parte de las suscripciones populares abiertas se publicitan a través de la inserción del anuncio en esta publicación oficial con la intención de darse a conocer de forma general.

Hasta aquí se ha analizado la perspectiva del receptor de la financiación popular, del que hace la propuesta. Es momento de considerar el otro lado, el del mecenas, quien decide adherirse a la iniciativa y dedicar a ella algo de sus recursos económicos, aunque este análisis, como ya se ha señalado en la parte introductoria, habrá de ceñirse al Congreso de los Diputados.

III. EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y LA ACTIVIDAD DE MECENAZGO

La relación entre los parlamentos y la sociedad se vertebra de muchos modos, pero no cabe ninguna duda de que, más allá de su posición dentro del sistema político diseñado, el parlamento es una institución de relevancia que, además de las funciones que constitucionalmente se le hayan atribuido, puede y debe llevar a cabo una actividad que visibilice su labor y que también garantice su presencia y reconocimiento sociales. De esta forma encuentra justificación la actividad de mecenazgo llevada a cabo por las Cortes en el intervalo histórico que se estudia.

Sin embargo, los sucesivos reglamentos que han ordenado la actividad del poder legislativo en España no han contemplado de forma expresa las funciones que no son las primordiales. Por este motivo, la actividad cultural y, dentro de ella, la de mecenazgo, no ha encontrado encaje en su norma de funcionamiento. Sin embargo, y a pesar de tal vacío, cabe destacar que se han mantenido de forma constante a lo largo de las décadas y los más de dos siglos de actividad parlamentaria. Ciertamente es que esto no deja de

ser algo accesorio, complementario si se prefiere, a la actividad pura del poder legislativo.

El parlamento, pues, no permanece ajeno a la importancia concedida a las artes para la construcción de la identidad nacional, de modo que es a partir de tal consideración desde la que se puede explicar la tradicional participación de las Cortes en el patrocinio de las artes en particular y de la cultura en general.

Esta percepción ejerce de sustrato del ejercicio por parte del poder legislativo, pues, de una actividad o función cultural que, sin embargo, no está reglamentada ni recogida de modo formal, como antes se indicaba, en ninguno de los textos normativos que explicitan su labor. Así, las sucesivas Constituciones españolas que jalonan el siglo XIX y el XX no atribuyen a las Cortes otras funciones que sean, *grosso modo*, la legislativa y la de control de la acción del Gobierno.

Pero el poder legislativo en España está interesado en la cultura, como demuestra el asunto la actividad de mecenazgo que aquí se analiza, y también en la reunión de piezas de valor artístico en su interior, lo que se traduce en el ejercicio de una labor de coleccionismo. Dicho de otro modo, las Cortes actúan como un “agente cultural”, mecenas y coleccionista, dotando así a la función cultural ejercida por el parlamento de una doble dimensión.

La falta de museos de arte moderno en la centuria decimonónica propicia, en opinión de María Dolores Jiménez-Blanco, que algunas instituciones públicas, y pone por caso el Banco de España, el Congreso de los Diputados y el Senado, formaran colecciones o patrimonio propios integrados por obras de artistas contemporáneos, articulando “alternativas al coleccionismo de museo”¹⁵. La autora, sin embargo, retrotrae el comienzo de esta empresa, la de la formación de una colección patrimonial, al momento en el que se construye el nuevo palacio. Este hito es uno de los mayores proyectos que se acometen en la España que media el siglo XIX. Su propio artífice, Narciso Pascual y Colomer justifica que su construcción

¹⁵ Vid. M.^a Dolores JIMÉNEZ BLANCO, “El coleccionismo de arte en España. Una aproximación desde su historia y su contexto”, *Cuadernos de Arte y Mecenazgo*, n.º 2, 2013, Fundación Arte y Mecenazgo, pág. 49.

exceda a la propia construcción; dicho de otro modo, que las implicaciones de una construcción civil como esta “se considera siempre el más fausto acontecimiento que puede ocurrir a una nación, así en beneficio de las nobles artes como en las mecánicas”¹⁶. De este modo el Congreso de los Diputados asume como una actividad propia el fomento de las artes y principia por instaurar así una tradición que conectaría la representación de la soberanía con la cultura artística patria, según defiende Jiménez-Blanco.

Además de la reunión de una colección patrimonial, cuyo núcleo se conforma en la segunda mitad del siglo XIX, el Congreso extiende su actividad de promoción de las artes a la participación en iniciativas como las traídas aquí a colación con la intención de coadyuvar en esta ligazón que su colección venía apuntando, y que no es otra que la que conecta los centros de la representación de la soberanía, los parlamentos, con la sociedad y su progreso cultural.

Por este motivo el Congreso de los Diputados se embarca en empresas de este tipo, porque como institución de relevancia está también afectada por la labor de reafirmar los ideales de la sociedad y participa de las ambiciones culturales que le son presentadas. Todas ellas tienen, más allá de sus diferencias, que se intentarán sistematizar a continuación, un común denominador: el de asentar los valores propios del nuevo estado moderno. Estos valores no son fruto exclusivo de lo contemporáneo, sino que persiste en ellos un cierto gusto por el pasado, por la reivindicación de figuras que generan en torno a sí consenso, ya sean políticos o escritores, pero también actividades que contribuyen a fortalecer el estado liberal que se instauró en el siglo XIX. Carlos Reyero lo sintetiza así:

Francis Haskell detectó que, entre la Ilustración y el Romanticismo, distintos tipos de intelectuales, entre los que se cuenta historiadores y filósofos, ligaron la evolución de las artes y las letras a las circunstancias políticas y sociales de su tiempo. La cuestión tuvo una repercusión extraordinaria en el imaginario sobre el poder: si las artes y las letras progresaban gracias a la acción política, su patrocinio era signo de buen

¹⁶ Narciso PASCUAL Y COLOMER, *Memoria histórico-descriptiva del nuevo palacio del Congreso de los Diputados publicada por la Comisión de Gobierno Interior del mismo*, Madrid, Aguado (Impresor de Cámara de S. M. y Su Real Casa), 1856, pág. [4].

gobierno. A lo largo del siglo XIX la idea de que gobernar era fomentar el progreso se intensificó¹⁷.

Se trata, pues, de asegurar la presencia social de las Cortes o el Congreso de los Diputados a través de la participación en iniciativas prestigiosas de carácter cultural, si bien su participación no se decide de un modo arbitrario, sino que los órganos de gobierno de la Cámara son los que deciden la conveniencia de tal participación.

En el caso del Congreso de los Diputados, los acuerdos para contribuir a este tipo de iniciativas son tramitados por la Comisión de Gobierno Interior, que en los sucesivos reglamentos está dotada de la capacidad de decidir el destino del presupuesto de la Cámara¹⁸.

Con esta sola prescripción el Congreso de los Diputados acordará, a través de su Comisión de Gobierno Interior, participar como mecenas o micromecenas, según la cuantía de la aportación y la existencia o no de concurso con otros, en diversas actividades de fomento de la cultura y las artes, y que se tratarán de sistematizar a continuación.

¹⁷ Carlos REYERO, *Monarquía y poder*, op. cit., pág. 241.

¹⁸ Los diversos reglamentos que han regido la actividad del Congreso de los Diputados o las Cortes coinciden en establecer con claridad la composición y funciones de la Comisión de Gobierno Interior, si bien es común que además se dedique un título o apartado independiente al Gobierno Interior de la Cámara. En concreto, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847 que, con diversas modificaciones estuvo vigente hasta que se redactó el de 24 de mayo de 1918 contempla en su artículo 75 la composición de la Comisión de Gobierno Interior, que está presidida por el Presidente del Congreso de los Diputados. Asimismo, el título XX está dedicado al Gobierno Interior del Congreso. En este título, artículo 221, se especifica que “La misma Comisión [refiriéndose a la Comisión de Gobierno Interior] formará el presupuesto anual de los gastos del Congreso, percibirá y administrará los fondos que para cubrirlos se perciban del Tesoro público y presentará mensualmente al Congreso la correspondiente cuenta”. Esto significa que es la Comisión de Gobierno Interior quien decide sobre el presupuesto de la Cámara de forma autónoma, si bien debe presentar mensualmente la cuenta aprobada. Con pocas variaciones se mantiene esta atribución de competencias a la Comisión de Gobierno Interior, así como su presidencia en el Reglamento Interino de las Cortes Constituyentes de 5 de mayo de 1873, en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de mayo de 1918, en el Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 18 de julio de 1931 y en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934. Todos estos reglamentos se encuentran editados en la monografía publicada por la Secretaría de Cortes en 1977 y presentada por el entonces Letrado Mayor de las Cortes, Felipe de la Rica y Montejo, *Reglamentos (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes)*, Madrid, Cortes (Secretaría), 1977.

IV. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CULTURA NACIONAL: LOS HOMENAJES NACIONALES Y LOS CENTENARIOS

Rendir homenaje a personajes ilustres es una constante en las iniciativas relacionadas con la suscripción popular en los siglos XIX y XX. Así lo demuestran diversos expedientes conservados en el Archivo del Congreso de los Diputados. Varios de estos homenajes se materializan en la erección de monumentos, pero algunos trascienden del mero honor material para contribuir a dar realce a figuras que, por su importancia y valor, se quiere convertir en parte de la identidad nacional.

El siglo XIX supone un cambio de registro importante en lo que a los personajes públicos se refiere. Y es que, en palabras de Ignacio Peiró, “la sociedad decimonónica amplió su espectro de personajes públicos”¹⁹. Esto no significa que se abandone el pasado, que sigue ocupando una posición relevante en el olimpo de la representatividad, sino que el presente inmediato cobra cada vez mayor protagonismo.

La conformación de la nueva cultura nacional propicia también la celebración de conmemoraciones y centenarios. Eric Storm indica que la participación, hacia la década de los 70 del siglo XIX, en la vida política de las naciones europeas se diversifica, dejando por lo tanto de estar circunscrita a un “pequeño grupo de notables”, de modo que se modifica también la forma en la que el sistema liberal difunde sus mensajes. Sostiene que:

Las novelas, los cuadros y los tratados eruditos sobre el pasado o la geografía nacionales estaban pensados para un público cultivado, pero el mensaje nacionalista tenía que conquistar la calle. Los cuadros que podían admirarse en salones y museos fueron así desplazados por las estatuas que se levantaron en las plazas más emblemáticas de las principales ciudades, para que todos pudieran verlas. Fiestas nacionales, monumentos, himnos nacionales e imponentes edificios estatales tenían que enseñar la grandeza de la nación a todos los habitantes del país.

¹⁹ Ignacio PEIRÓ MARTÍN, “La Historia, la política y la imagen crítica de la Restauración”, en M.^a del Carmen LACARRA DUCAY y Cristina GIMÉNEZ NAVARRO, coords., *op. cit.*, págs. 7-8.

Otro de los nuevos modos para fomentar el sentimiento patriótico entre la población fue la conmemoración del héroe nacional²⁰.

También Storm hace un repaso de las principales conmemoraciones que entre 1881 y 1898 se celebraron en España a partir de la bibliografía existente, situándolas en el contexto europeo y también describiendo las circunstancias políticas que las rodearon, para concluir que estos centenarios y actividades conmemorativas recibieron mayor atención e impulso por parte de los gobiernos y los partidos del espectro conservador. Señala además que, aunque antes del desastre de 1898 se llevan a cabo con éxito algunas celebraciones, no es hasta después de esta fecha que se intensifica la actividad conmemorativa con una mayor participación de los gobiernos y amplios sectores de la sociedad y que la última efeméride que consigue un cierto consenso en torno a sí es la celebración en 1905 del tercer centenario de la publicación del *Quijote*²¹. En resumen, el autor sostiene que antes de 1898 se conmemora a imagen y semejanza de otros países europeos, después del desastre del 98 se hace porque se descubre su utilidad para el fomento de la unidad nacional, y después decae este impulso en las primeras décadas del siglo XX, momento en el que tales celebraciones quedan casi por completo circunscritas al espectro conservador²².

Por su parte, Beatriz Valverde en una reciente monografía ahonda en esta consideración²³, hasta el punto de señalar que el desastre del 98 supone el punto de inflexión en la política conmemorativa española. Indica también en el apartado conclusivo de la obra que desde finales del siglo XIX

²⁰ Vid. Eric STORM, “Las conmemoraciones de héroes nacionales en la España de la Restauración: el centenario de El Greco de 1914”, *Historia y política. Ideas, procesos y movimientos sociales*, núm. 12 (2004), págs. 79-104, pág. 80.

²¹ *Ibid.*, págs. 100-101.

²² *Ibid.*, pág. 103.

²³ Beatriz VALVERDE CONTRERAS, *El orgullo de la nación: la creación de la identidad nacional en las conmemoraciones culturales españolas (1875-1905)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2015. Habrá que esperar hasta la II República para ver que se retome con entusiasmo la actividad conmemorativa, aunque en este caso con motivaciones distintas a las descritas y sin apenas participación privada. Persiste el interés por articular, ya en el periodo republicano, una cultura nacional, pero propia del nuevo sistema político, que pretenderá diferenciarse significativamente de la desarrollada con anterioridad y estará, además, muy marcada por la intención de “recuperar” el espacio público. Este aspecto está tratado por extenso en el capítulo 2 de la monografía de Lara CAMPOS, *Celebrar la nación*, op. cit., págs. 55-68.

y hasta 1905, momento en el que se conmemora el tercer centenario de la publicación del *Quijote*, tanto liberales como conservadores se alternaron en la organización de estas efemérides que, a pesar de no contar con una trayectoria celebrativa lineal, sí que congregaron cierta concordia. Pues bien, a partir de esta fecha las celebraciones que se llevaron a cabo manifestaron discordia entre las fuerzas políticas hasta quedar casi circunscritas a las corrientes tradicionalistas o conservadoras²⁴.

Si se traslada esta consideración general al ámbito del Congreso de los Diputados, es posible constatar que, con anterioridad a 1898 el Congreso tomó parte en los centenarios de Álvaro de Baztán, Calderón de la Barca y del descubrimiento de América. Después de esta fecha contribuyó a las efemérides de la publicación del *Quijote*, Torrijos, Santa Teresa de Jesús, la creación de la Universidad Literaria de Oviedo y el centenario del nacimiento de Concepción Arenal.

Aunque es cierto que la mayor parte de las contribuciones que el Congreso hace para llevar a cabo estas conmemoraciones son económicas, es preciso aludir a una que se hace en especie. No es otra que la que tiene que ver con la celebración de una cabalgata cívico-histórica por las calles de Madrid organizada por el ayuntamiento capitalino con motivo del centenario del descubrimiento de América²⁵. En este caso la Cámara participa con el envío de uno de sus coches de gala; inicialmente el Ayuntamiento de Madrid había requerido también la presencia de cuatro maceros, aunque la suspensión de las sesiones de Cortes hiciera esto último imposible²⁶.

Además de la celebración de efemérides como las citadas, se homenajea también a personajes vivos, con lo que esto tiene de singular. A este supuesto pertenece el homenaje nacional que se proyecta rendir a Galdós. Tras algunos intentos fallidos de reconocimiento, como uno que se proyecta en 1906 o la candidatura al premio Nobel, y algunos otros que sí llegaron a materializarse, como la concesión en 1902 de la gran cruz de la Orden

²⁴ VALVERDE, *El orgullo de la nación*, op. cit., pág. 336.

²⁵ La celebración del IV centenario del descubrimiento del nuevo mundo en 1892 ha sido objeto de estudio pormenorizado en Beatriz VALVERDE, op. cit., págs. 213-286.

²⁶ ACD, Gobierno Interior, legajo 57, núm. 25: "Invitación del Ayuntamiento para que los maceros y carrozas del Congreso asistan a la cabalgata histórica que ha de celebrarse con motivo del centenario del descubrimiento de América".

de Alfonso XII, en 1914 se pone en marcha un homenaje-suscripción. Este arranca con el llamamiento de Jacinto Benavente que, entre otras afirmaciones, sostiene que “Amar a la patria es amar a sus hijos preclaros; honrarla es honrar a los hombres que con sus obras la enaltecieron”²⁷.

El homenaje nacional a Galdós ha sido ampliamente estudiado por Berkowitz y Botrel²⁸ y, como bien señala el último de ellos, se trata de un homenaje-suscripción que tenía el propósito de asegurar el porvenir económico del escritor, lastrado por considerables deudas, superadas las divisiones partidistas que había propiciado su actividad política; “en otros términos, que, olvidándose del Galdós político, sólo se rindiera tributo al Galdós literato, a la *gloria nacional*”²⁹.

En mayo de 1914 se recibe en el Congreso de los Diputados la solicitud de colaboración en la suscripción abierta para este fin³⁰. En este expediente se informa de que la Comisión de Gobierno Interior ha acordado contribuir a propuesta del presidente de la Cámara, Augusto González Besada y Mein, en su reunión de veinte de mayo de 1914 con 5.000 pesetas al homenaje a don Benito Pérez Galdós. Poco más recogen estos documentos, pues el asunto se trató en la reunión de la citada comisión, si bien las actas de esta reunión no aportan mucha más información, como se verá después.

Se trata de una iniciativa, como ya se ha indicado, a caballo entre el reconocimiento y la búsqueda de recursos materiales con los que asegurar el porvenir del escritor. Benito Pérez Galdós no es el primer escritor cuya vida se extingue en precarias condiciones económicas; la nómina de hombres de letras que conocen de cerca la miseria es muy larga, desde Cervantes y Quevedo hasta otros mucho más cercanos en el tiempo. En otros casos esto se habría visto resuelto a través de la concesión de una pensión en atención a méritos de relevancia, aunque lo que se pretende en este particular es convertir la iniciativa en una celebración integral de su figura, su vida y su obra.

²⁷ Citado en Jean François BOTREL, “Benito Pérez Galdós, ¿escritor nacional?”, en VV. AA., *Actas del Primer Congreso Internacional de Estudios Galdosianos*, Las Palmas, Ediciones del Excelentísimo Cabildo de Gran Canaria, 1977, págs. 60-79.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, págs. 60-61.

³⁰ ACD, Gobierno Interior, Legajo 85, núm. 118: “Acuerdo de contribuir con 5.000 pesetas a la suscripción pública para rendir un homenaje al literato Benito Pérez Galdós”.

El homenaje, sin embargo, fracasa. Y lo hace a pesar de contar con todas las bendiciones y los medios para que no lo hiciese. La Junta Nacional que se crea al efecto está constituida por Eduardo Dato, presidente del Gobierno, y un manojo de grandes personalidades extraídas de todos los ámbitos, con lo que se tiene por objeto que esta junta sea una representación transversal de la sociedad española.

En lo que respecta a la adhesión del Congreso a través de su presidencia a este homenaje nacional que se le rinde en vida a Galdós sorprende que ni en el expediente ni en el acta de la reunión de la Comisión de Gobierno Interior se mencionen más detalles acerca del homenaje que la mera referencia al mismo para recoger el acuerdo. Tampoco se alude en ninguno de ellos a la condición de exdiputado del escritor ni a ninguna otra cuestión, por lo que pudiera interpretarse que el asunto suscita unanimidad, tanto por la persona a quien se dedica como por la ausencia de discusión al respecto, o bien porque en la concepción misma de la iniciativa se había decidido circunscribirla a su faceta literaria.

Los homenajes, en otras ocasiones, se concretan en la edición de obras. Así sucede con la celebración del primer centenario de la muerte de Jovellanos (1744-1811). Esta efeméride se materializará en diversos reconocimientos, tales como un ciclo de conferencias en Gijón, una procesión cívica por las calles de la ciudad de la que se conservan varias fotografías o la disposición de una placa en su memoria, pero, sobre todo, como sostiene Joaquín Ocampo, irá acompañada de una “notable efervescencia de publicaciones institucionales”³¹. Lo cierto es que concurren varias iniciativas destinadas a homenajear a Gaspar Melchor de Jovellanos, y en ellas participan muy activamente el Ayuntamiento, el Ateneo de Gijón y la Universidad Literaria de Oviedo.

Es esta última la que remite al Congreso de los Diputados una petición dirigida a que la Cámara subvencione una edición nueva y completa de las obras del ilustrado³². No es, pues, este un caso de suscripción popular

³¹ Vid. Joaquín Ocampo Suárez-Valdés, “Jovellanos: la reconstrucción de un clásico”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 32-1 (2014), págs. 83-110, pág. 93.

³² Es particularmente interesante la exposición que, inicialmente dirigida al Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, suscribe Fermín Canella, rector de la Universidad. En ella se hace constar el estado de la bibliografía jovellanista, que ha sido objeto de numerosas

sino de concesión de una subvención con destino a la publicación de las obras completas de Gaspar Melchor de Jovellanos. La Comisión de Gobierno Interior aprueba la concesión de 10.000 pesetas que, sin embargo, no se abonarán íntegramente, sino que serán satisfechas “a medida que lo vaya permitiendo la situación de los fondos de este cuerpo Colegislador”.

Aquí la fórmula elegida para la financiación cultural es, pues, la subvención, una figura diferente a la que se ha recurrido, y se sigue haciendo, con enorme profusión por parte de todas las Administraciones Públicas y que se ordena jurídicamente en nuestros días a través de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Es preciso hacer notar que esta ley no solo da cabida a las subvenciones orientadas a propósitos culturales y que su publicidad, otorgamiento, tramitación, concesión y fiscalización se rigen por lo dispuesto en esta norma. Sin embargo, y dado que esta regulación es contemporánea, se habrá de atender al concepto general de subvención, que es ‘ayuda económica que se da a una persona o institución para que realice una actividad considerada de interés general’, según el *Diccionario de la Real Academia Española*.

Se ajusta, no obstante, en algunos aspectos a lo referido para la suscripción pública por tanto que se solicita la aportación económica de distintos agentes, que estarían subvencionando colectivamente la publicación de las obras de Jovellanos.

Los ejemplos que se han desarrollado y que se refieren a la celebración de centenarios y homenajes nacionales ponen de manifiesto la participación activa del Congreso de los Diputados en la construcción de la nueva cultura nacional a través de sus figuras más relevantes.

pero deficientes ediciones, así como de un esbozo del “plan de edición”, que debería incluir tanto las obras impresas como las inéditas, una adecuada tipografía y bellas ilustraciones, clasificación de materias y secciones que aseguren su adecuada consulta y manejo. Asimismo se indica que esta empresa debería ser “iniciada, amparada y desenvuelta” con los medios que determine o proponga el citado ministerio. ACD, Gobierno Interior, legajo 82, núm. 71: “Subvención concedida por el Congreso para la publicación de una edición completa de las obras de Jovellanos con motivo de la celebración de su primer centenario”.

V. EL MUSEO DEL PRADO A LA BÚSQUEDA DE MECENAS: EL CASO DEL CUADRO DE *LA VIRGEN DEL CABALLERO DE MONTESA*

Un caso singular en cuanto a la actividad de mecenazgo del Congreso de los Diputados es el que tiene que ver con la adquisición de un cuadro en 1920 por el Museo del Prado. Este cuadro, *La Virgen del caballero de Montesa*, forma desde entonces parte de la colección de pinturas del museo. En el inventario de la pinacoteca se indica que “A finales del siglo XIX la tabla fue utilizada como pago de honorarios médicos. Hacia 1917 fue vendida al pintor Lorenzo Albarrán, y hacia 1919 al bilbaíno Horacio Echevarrieta, hasta que fue adquirida por el Prado mediante suscripción pública”. Asimismo, en el *Inventario de nuevas Adquisiciones* se recoge con el número 1.485 y se confirma la forma de incorporación a la colección.

Estos datos han de ser puestos en relación en el expediente que bajo el título “Petición del director del Museo del Prado para que el Congreso contribuya a la suscripción abierta para la adquisición del cuadro *Virgen del Caballero de Montesa*” conserva el Archivo del Congreso³³. El expediente se abre con una carta dirigida al presidente del Congreso, José Sánchez Guerra, en la que se le participa que, con los recursos disponibles, el museo no puede hacer frente al importe total de la compra del cuadro, que se trata de una obra notable de la que en aquel momento es imposible establecer a ciencia cierta la autoría. Por todo ello, se solicita su colaboración económica, pareciera que a título personal, para hacer posible su adquisición.

Interesa especialmente la justificación que el Patronato del Prado, a través del director del museo, hace de esta solicitud de ayuda para la adquisición de la tabla. Dice Aureliano de Beruete:

Trátase, como usted sabe, de un procedimiento muy generalizado en el extranjero para enriquecer los Museos nacionales, que aquí en España se ha practicado muy poco. Deseamos, por tanto, que en este primer intento aparezcan colaborando en nuestro empeño todas aquellas personas que tienen una alta representación social y, por fortuna, hasta

³³ ACD, Gobierno Interior, legajo 94, núm. 56: “Petición del director del Museo del Prado para que el Congreso contribuya a la suscripción abierta para la adquisición del cuadro *Virgen del Caballero de Montesa*”.

la fecha estamos muy satisfechos, pues en la lista de donantes figuran en gran número políticos, aristócratas, Sociedades de recreo, etc.

Berute incidence, pues, en lo habitual del procedimiento en otros países y su poco predicamento en España. Pareciera que no solo le interesa la adquisición de la obra sino el ensayo de este mecanismo para la adquisición de bienes culturales.

El siguiente documento es una carta firmada por Jacinto Octavio Picón³⁴ y dirigida a los Secretarios del Congreso, que incide de nuevo en lo habitual del mecanismo de captación de fondos en el extranjero y por dos veces en el interés patriótico de su empeño, destinado a incrementar los fondos del museo e impedir que la tabla salga de España.

Entre una y otra carta se produjo, como indica el tercero de los documentos, la respuesta de Sánchez Guerra, quien el 16 de febrero contesta a la primera comunicación expresando que participará a título personal con un donativo de cien pesetas. Por su parte, el Secretario se dirige al Vicepresidente del Patronato el 28 de febrero de 1920 para indicarle que el Congreso de los Diputados va a contribuir con una aportación de 1.500 pesetas, idéntica a la que ha dispuesto el Senado.

Sin embargo, la intervención del Congreso de los Diputados no se cierra con este acuerdo, sino que “queriendo coadyuvar en todo lo posible al éxito completo de esta plausible iniciativa, nueva en España”, el Presidente se dirige por medio de una carta particular a cada diputado para darles traslado de la iniciativa y del acuerdo adoptado, “por si alguno por su parte tuviese deseo de contribuir personalmente a aquella”.

El expediente relativo a la adquisición de la tabla que conserva el Archivo del Museo del Prado completa esta información³⁵. Cuatro listas recogen la relación de donativos y suscripciones recibidas con el fin de adquirir

³⁴ La misiva es firmada, según en ella se indica, por el Vicepresidente del Patronato del Museo en ausencia del Presidente, el duque de Alba, don Jacobo Fitz-James Stuart y Falcó (1878-1953), XVII duque. Él fue el primer presidente del Patronato y conservó el cargo hasta 1936. Su actividad como tal fue intensa, pues pone en marcha el proyecto de creación de una Sociedad de Amigos del Museo del Prado, si bien esto no llegó a materializarse bajo su mandato.

³⁵ Archivo del Museo del Prado, Fondo Museo del Prado, caja 107, legajo 13.04, núm. 15: “Adquisición de la obra de Paolo de San Leocadio *La Virgen del Caballero de Montesa*”.

la citada obra. Además de los donativos efectuados por sus Majestades los Reyes, los patronos con su presidente el Duque de Alba a la cabeza y un sin-fín de sociedades y particulares, se relacionan en la segunda de las listas las aportaciones del Senado y el Congreso de los Diputados, por una cantidad de 1.500 pesetas cada Cámara. A continuación figuran los Presidentes del Senado y el Congreso, por 200 y 100 pesetas respectivamente. Además de ellos y varios miembros del Consejo de Ministros, en las cuatro listas figuran numerosos diputados a Cortes. Esto, sin duda, da una idea aproximada del efecto que surtió la carta enviada por José Sánchez Guerra a cada diputado, logrando que muchos de ellos, a título individual, se adhirieran a la iniciativa con cantidades muy diversas, desde las 500 pesetas que dona Luis Silvela a las 25 que aporta Niceto Alcalá Zamora.

Este es, pues, como antes se indicaba, un caso singular por tanto que en él convergen varios propósitos: la voluntad de no permitir que un bien cultural sea exportado al extranjero, el ensayo de una forma de captación de bienes aún poco frecuente en España y, también, la reunión de múltiples y diversas voluntades en torno al fin previsto bajo el auspicio del Patronato del Museo del Prado, que tuvo ya en 1918 la visión de futuro suficiente como para poner en marcha este mecanismo para incrementar la colección del museo cuando el presupuesto no lo permitía.

VI. LOS MONUMENTOS PÚBLICOS REALIZADOS A TRAVÉS DE SUSCRIPCIÓN POPULAR

La erección de monumentos ha sido, como ya se ha adelantado, uno de los destinos tradicionales de la suscripción popular. En este sentido las Cortes y el Congreso de los Diputados tienen también una trayectoria reseñable que conviene analizar con cierto detenimiento.

Los monumentos públicos cumplen una doble función; por una parte sirven para reivindicar figuras relevantes para la sociedad en atención a una trayectoria meritoria, y por otra se encomiendan a escultores de relevancia, de modo que se convierten también una aportación al patrimonio artístico de los lugares donde se ubican.

Existe una abundante bibliografía sobre la riqueza y la significatividad de la escultura conmemorativa a lo largo del período que aquí se aborda,

aunque es imprescindible hacer referencia a las aportaciones hechas a la cuestión por Carlos Reyero³⁶. Este autor ha estudiado cómo los monumentos públicos contribuyeron a monumentalizar las ciudades y presenta Madrid como un caso de especial relevancia, no solo como capital del Estado, sino también como ejemplo de la ciudad que se concibe como trasunto del “gran escenario del arte y la vida”³⁷. Asimismo, asegura que “los políticos modernos empezaron a ser sistemáticamente elevados a los pedestales en los años finales del siglo XIX”, y resalta la singular significación de los monumentos dedicados a Claudio Moyano y Antonio Cánovas del Castillo indicando que “suponen sendos eslabones de gran trascendencia en la equiparación del profesional de la política con el héroe antiguo”³⁸.

Por su parte, Ignacio Peiró sintetiza así la significación del monumento público en la época de la Restauración:

En el reino de España la historia de la nación también se subió a los altares de piedra para cumplir con su función original de ser la representación de una época: del tiempo de las esculturas. Los edificios oficiales (civiles y militares) y las esculturas cumplieron su función ideológica al actuar como portadores simbólicos cuya eficacia residía, más allá de su forma externa, en su capacidad de evocar sentimientos y dotar de significados a una serie de ideas que trascendían el objeto que simbolizaban; y esto, en el marco de numerosos signos de cotidianidad ciudadana. [...] En la medida en que las imágenes fueron utilizadas como agentes históricos, [...] el ornato público pertenece al saber simbólico de la *cultura nacional española*³⁹.

Es en este último aspecto que el Congreso de los Diputados es un activo partícipe y entusiasta colaborador, incluso a pesar de las estrecheces

³⁶ Aunque la bibliografía de Carlos Reyero sobre la cuestión es extensa, conviene hacer referencia a *La escultura conmemorativa en España: la Edad de Oro del monumento público (1820-1914)*, Cuadernos de Arte Cátedra, 1999.

³⁷ Carlos REYERO, “Monumentalizar la capital: la escultura conmemorativa en Madrid durante el siglo XIX”, en M.^a del Carmen LACARRA DUCAY y Cristina GIMÉNEZ NAVARRO, coords., *op. cit.*, págs. 41-62.

³⁸ *Ibid.*, pág. 50.

³⁹ Vid. Ignacio PEIRÓ MARTÍN, *En los altares de la patria. La construcción de la cultura nacional española*, Madrid, Akal, 2017, pág. 193.

del presupuesto y de la multiplicidad de solicitudes, lo que obliga a la Comisión de Gobierno Interior a priorizar los esfuerzos económicos.

Las Cortes toman, pues, parte en la construcción de estos monumentos públicos, y lo hacen a través de cauces diversos. No solo tramitan y aprueban los proyectos o proposiciones de ley por las que se autorizan las concesiones de bronce para su ejecución⁴⁰ o, como en un singular caso de 1859, se permite la celebración de una rifa para erigir un monumento al pintor Murillo⁴¹; sino que también intervienen por medio de aportaciones económicas de cierta importancia en aquellos casos en los que se proyecta su financiación a través de una suscripción popular.

Son muchas las invitaciones, solicitudes y ruegos recibidos en ambas Cámaras para recabar su apoyo para tales iniciativas. Como norma general, son remitidas a la presidencia, desde donde son resueltas unas veces, cuando lo que se reclama es la participación individual del Presidente y, en la gran mayoría de los casos, son dirigidas subsidiariamente a la Comisión de Gobierno Interior, sobre la que recae la decisión. Esto se refleja en las actas de la citada comisión, que recogen los acuerdos al respecto de tales peticiones. Conviene recordar aquí, aunque ya se dejó apuntado al hacer referencia a la Comisión de Gobierno Interior en los sucesivos reglamentos del Congreso y las Cortes, que el Presidente del Congreso ostenta también la presidencia de esta comisión, de modo que la remisión para el despacho de lo que es asunto de Gobierno Interior se produce de forma automática casi.

Del análisis individualizado de los expedientes a los que se hará mención a continuación se desprenden una serie de notas comunes que, más allá de la concreción de cada uno de los casos, se cumplen de forma regular. Es corriente que, cuando se recurre a la colaboración del poder legislativo a través de uno o los dos cuerpos colegisladores, la iniciativa ya está en marcha, y se cuenta en varios de los casos con un proyecto ya definido que ha sido encomendado a algún escultor. Tras la iniciativa habitualmente

⁴⁰ Son muchas las leyes promulgadas a este respecto, especialmente en las dos primeras décadas del siglo pasado, lo que da una idea aproximada del frenesí escultórico del momento.

⁴¹ ACD, Leyes Originales, núm. 524: “Ley sancionada por S. M. en 20 de abril de 1859, permitiendo una rifa, libre del veinticinco por ciento correspondiente a la Hacienda Pública, para erigir un monumento al pintor Bartolomé Esteban Murillo”.

se encuentra una junta o comisión responsable de impulsarlo y también de recabar los fondos de la suscripción popular o pública; actúan como captadores de financiación, a los que hoy se aludiría como *fundraisers*, dirigiéndose por carta o personalmente a todos los que pudieran contribuir a ello con aportaciones económicas o, en otros casos, dar publicidad o visibilidad a la empresa que apoyan.

Puesto que muchos de ellos comparten en gran medida un procedimiento similar, su análisis se limitará a algunos de ellos, si bien los ejemplos son más. La mayor parte de los expedientes tienen que ver con la reivindicación pública de escritores, como sucede con Ramón de Campoamor, Juan Valera, Rosalía de Castro o Emilia Pardo Bazán. En algunos de estos casos se da también la circunstancia de que además fueron diputados, como sucede con los dos primeros. Por otra parte, se atienden las peticiones relacionadas con personajes históricos de carácter heroico, como el Gran Capitán, Colón o Hernán Cortés. La conmemoración de los acontecimientos es otro de los destinos de los monumentos públicos, y así sucede con la estatua que se dedica a los caídos del Rif, ejecutada por Mariano Benlliure, las batallas de Bailén y Tolosa, o el atentado de 1906⁴².

Como se indicaba antes, la actividad de mecenazgo al respecto de la sufragación de monumentos del Congreso de los Diputados es muy intensa, y sus ejemplos son muchos, pero se analizarán solo algunos de ellos en atención a su carácter peculiar, bien sea por su objeto o por la tramitación del mismo.

Un expediente de la legislatura de 1911 a 1914 informa de los pormenores de la participación del Congreso de los Diputados en la suscripción abierta para levantar un monumento en memoria de Marcelino Menéndez Pelayo (1856-1912) en Santander⁴³. Con tal fin el Presidente de la Junta constituida para este objeto envía sendas cartas, dirigida una

⁴² El 31 de mayo de 1906, coincidiendo con la boda de Alfonso XIII y Victoria Eugenia de Battenberg, el anarquista Mateo Morral trata de atentar contra la pareja arrojando una bomba envuelta en un ramo de rosas. Aunque no consigue su propósito, que es asesinar a los reyes, sí acaba con la vida de más de veinte personas y causa además un elevado número de heridos. Un monumento en la calle Mayor de Madrid recuerda el lugar en el que se produjo el atentado.

⁴³ ACD, Gobierno Interior, legajo 83, núm. 52: “Donativo para la suscripción a los gastos que ocasione la erección de un monumento en memoria de Marcelino Menéndez Pelayo en Santander”.

al Presidente de la Comisión del Gobierno Interior y otra al Presidente del Congreso para invitar al Congreso a adherirse a la iniciativa, advirtiéndoles de que esta goza del beneplácito del Gobierno, que le concedió “singular apoyo extraordinario”⁴⁴. Ello se sustancia con la comunicación de 24 de enero de 1913 al Interventor del presupuesto del acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno Interior de conceder 2.000 pesetas para contribuir a este monumento. Hoy este monumento se puede aún contemplar en la ciudad de Santander, frente a la biblioteca que lleva también el nombre de Marcelino Menéndez Pelayo y que fue ejecutada por Mariano Benlliure⁴⁵.

En la siguiente legislatura es cuando se recibe otra carta mecanografiada con el membrete del Ministro de Estado de su despacho de asuntos particulares en la que el ministro intercede en nombre el Conde de las Navas, secretario de la Comisión Ejecutiva del monumento a Juan Valera, para que el Congreso contribuya, igual que lo ha hecho ya el Senado, a la suscripción abierta para este fin⁴⁶. Pocos días después, el 22 de diciembre de 1914, la Comisión de Gobierno Interior acuerda contribuir con mil pesetas a la construcción del monumento.

Juan Valera había fallecido en 1905 y, aunque la comisión ejecutiva destaca su carrera literaria, había sido un destacado diplomático y su actividad política la había desempeñado como diputado pero también ocupando diversos cargos, entre ellos Ministro de Instrucción Pública. La iniciativa

⁴⁴ Esta designación, la de “singular apoyo extraordinario” recuerda, una vez más *avant la lettre*, a la consideración de “acontecimiento de excepcional interés público”, que se encuentra regulada en la Ley 47/2002. El singular apoyo extraordinario se traduce, a la vista de lo examinado, en la participación directa y decidida del Gobierno en la iniciativa, bien por medio del Presidente o alguno de los miembros del Consejo de Ministros en la junta o comisión constituida al efecto y por tal motivo en el impulso y asunción de decisiones acerca del modo en que se va a ejecutar, así como la inserción de noticias al respecto de la misma en la *Gaceta de Madrid*, dotando de oficialidad al proyecto.

⁴⁵ Esta obra se realiza en 1919 aunque se inaugura en 1923 y a este acto llega a asistir el rey Alfonso XIII entre otras personalidades. Sobre el proceso de creación de la escultura, llama poderosamente la atención las diferencias entre el proyecto original y la factura definitiva, según se puede comprobar a través de un boceto original que se conserva en el Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias González Martí (Mariano BENLLIURE, *Boceto para el monumento a Menéndez Pelayo*, escayola, 1919, Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias González Martí, CE3/00550).

⁴⁶ ACD, Gobierno Interior, legajo 85, núm. 151: “Concesión de un donativo para ayuda de los gastos de erección de un monumento a la memoria del literato Juan Valera”.

conmemorativa parte, entre otros, de los hermanos Álvarez Quintero y del propio Conde de las Navas, que habían sido amigos del escritor⁴⁷, y se abre en 1914 la suscripción pública al efecto. El monumento queda inaugurado en 1928 y aún puede hoy contemplarse en el madrileño Paseo de Recoletos; en él se representa al escritor y a Pepita Jiménez, uno de los personajes creados por su pluma, obra de Lorenzo Coullaut Valera, sobrino del literato.

Es diciembre de 1915 cuando el presidente del Congreso, Augusto González Besada, recibe una comunicación particular del Senado firmada por el senador valenciano Juan Navarro Reverter⁴⁸ en la que le informa de la iniciativa que se está impulsando en Valencia para rendir tributo y perpetuar la memoria de Teodoro Llorente (1836-1911), “una de las más notables celebridades contemporáneas que enaltecieron las letras españolas como historiógrafo, periodista, poeta y escritor de los más altos vuelos”. Navarro Reverter solicita a través de esta misiva que el Congreso, por cauce de su Presidente, se asocie con un donativo a esta labor, apelando en las primeras líneas de la misma al interés del presidente por la “literatura patria y más particularmente las regionales”. El senador, conocedor del procedimiento habitual, conmina al Presidente a que interceda de algún modo a favor de esta petición al cursarla a la Comisión de Gobierno Interior. En este caso la comisión acuerda tomar en consideración la propuesta, si bien delega en el Presidente la facultad de adoptar la decisión que estime más oportuna y este, vista la decisión del Senado de contribuir a la erección del monumento con 1.500 pesetas, decide contribuir con igual cantidad. Así lo refleja el documento dirigido al Interventor del Presupuesto del Congreso de 27 de diciembre de 1915 en el que se solicita que se proceda al libramiento de esa cantidad. Finalmente el monumento se inaugura en la Gran Vía de Valencia el 31 de julio de 1924⁴⁹.

Casi coincidiendo con la solicitud para contribuir al monumento dedicado a Teodoro Llorente se recibe otra en la que se informa del proyecto

⁴⁷ Los hermanos Álvarez Quintero, Juan Valera y el Conde de las Navas cultivaron una amistad de años y citas frecuentes, pues compartían tertulia literaria en casa del escritor.

⁴⁸ ACD, Gobierno Interior, legajo 86, núm. 65: “Donativo para los gastos del monumento a Teodoro Llorente que se va a erigir en Valencia”.

⁴⁹ Para mayor conocimiento del monumento, *vid.* Violeta MONTOLIÚ SOLER, “Teodoro Llorente”, en *Monumentos conmemorativos en Valencia. Memoria esculpida de una ciudad: 1875-1936*, Valencia, Real Academia de Cultura Valenciana, 2002, págs. 111-120.

de levantar un monumento en honor a Emilia Pardo Bazán (1851-1921), al que se acuerda contribuir con mil pesetas en la sesión de la Comisión de Gobierno Interior de 22 de diciembre de 1915⁵⁰. En este caso el homenaje se tributa con la condesa de Pardo Bazán aún viva, y se apela a la voluntad de la Comisión de Gobierno Interior de contribuir a rendir honores a la escritora “entusiasta siempre de toda idea grande y generosa y de todo propósito que tienda á enaltecer las grandes figuras nacionales, que son honra de España y orgullo de la humanidad”. Finalmente se acuerda otorgar a este fin la cantidad de mil pesetas. Un año después, en 1916, la estatua se inaugura en el emplazamiento en el que, tras algunos avatares, sigue hoy: en los Jardines de Méndez Núñez. Al tratarse de un tributo rendido en vida, es conocido que la autora fue informada de ello, y que aceptó el honor en una carta abierta en la que lo describía como “timbre de gloria y corona de su carrera”, según informa la prensa que cubre el acontecimiento.

No se ajusta a los ejemplos analizados hasta el momento la participación en la suscripción pública abierta para financiar el monumento en honor a José Canalejas (1854-1912). En este caso no media en el expediente conservado solicitud alguna remitida al Congreso ni a ninguno de sus órganos. Tan solo existe el oficio al Interventor del Presupuesto en el que se le participa la decisión acordada por la Comisión de Gobierno Interior⁵¹. Así las cosas, el 15 de diciembre de 1913 se indica que la Comisión ha resuelto a propuesta del entonces Presidente del Congreso, Miguel Villanueva y Gómez, contribuir con 5.000 pesetas a la suscripción que para erigir un monumento en su memoria se ha abierto, y para ello se hará el correspondiente ingreso en la cuenta que a nombre de la Comisión Ejecutiva se ha abierto en el Banco de España. Se hace constar en el documento que Canalejas fue presidente de la Cámara, con lo que parece justificado que el Congreso honrase así a un expresidente⁵² cuyo asesinato, un año antes, mientras ocupaba la presidencia del Consejo de Ministros, ya había dado lugar a que el Congreso expresase su profundo pesar. Su capilla ardiente se instaló en el Salón de Conferencias del Palacio del Congreso y fueron muchos los que acudieron hasta allí para presentar

⁵⁰ ACD, Gobierno Interior, legajo 85, núm. 116: “Concesión de un donativo para la suscripción abierta en La Coruña para la erección de un monumento a Emilia Pardo Bazán”.

⁵¹ ACD, Gobierno Interior, legajo 82, núm. 64: “Donativo del Congreso a la suscripción pública abierta para la construcción de un monumento en honor de José Canalejas”.

⁵² José Canalejas fue presidente del Congreso de los Diputados entre el 19 de enero de 1906 y el 30 de marzo de 1907.

sus respetos⁵³. Seguramente que el reconocimiento a su figura motivó el que espontáneamente, sin mediar solicitud al respecto, el Congreso de los Diputados se adhiriera a la suscripción popular antes referida.

También tiene características singulares lo referido a los honores que se proyectan para Concepción Arenal (1820-1893). En concreto, en torno a esta pionera se levantan varios monumentos y también se celebra el centenario de su nacimiento, y se hace en dos periodos históricos distintos: a finales del siglo XIX y también durante la II República.

La primera solicitud recibida en la Cámara data de 1893, apenas tres meses después de su muerte, y es remitida por la comisión creada al efecto de levantar tal monumento. En ella se solicita una contribución económica a la suscripción popular abierta. Pocos días después la Comisión de Gobierno Interior acuerda “visto”. Nada más se trata en el seno del Congreso de los Diputados sobre este asunto, aunque en 1895 se sanciona la Ley concediendo el bronce necesario para la construcción de una estatua en Orense a Concepción Arenal⁵⁴. En su artículo primero se indica que se concede a la comisión organizadora el bronce necesario para su fundición, cuya cantidad será señalada por el Ministro de la Guerra. Han pasado, pues, dos años desde que se pusiera en marcha la iniciativa y la escultura no se finalizará hasta 1898, como reza la placa conmemorativa.

En 1914 el Congreso nuevamente recibe una solicitud, esta vez de la Reunión Recreativa e Instructiva de Artesanos de La Coruña, en la que se indica que con ocasión del Segundo Congreso Penitenciario Español celebrado en esa ciudad se puso en marcha un proyecto para erigir un monumento en memoria de la pensadora, y se solicita una contribución a la suscripción pública abierta con tal fin⁵⁵. La Comisión de Gobierno Interior acuerda contribuir, de forma parecida al proceder del Senado, con mil pesetas.

⁵³ Pormenorizada noticia de todos los acuerdos que se adoptaron al respecto de la instalación de la capilla ardiente en el Congreso, así como el ceremonial de acompañamiento del cadáver de José Canalejas y su acta de inhumación, entre otros documentos, se conservan en ACD, Gobierno Interior, legajo 82, núm. 63: “Fallecimiento, entierro y funeral de José Canalejas y Méndez, presidente del Consejo de Ministros”.

⁵⁴ ACD, Leyes Originales, núm. 2.869: “Ley concediendo el bronce necesario para la construcción de una estatua en Orense a doña Concepción Arenal”.

⁵⁵ ACD, Gobierno Interior, legajo 85, núm. 15: “Solicitud de la Reunión Recreativa e Instructiva de Artesanos de La Coruña pidiendo que el Congreso contribuya a la suscripción abierta para erigir un monumento a Concepción Arenal”.

El centenario de su nacimiento será otra ocasión propicia para que el Congreso de los Diputados financie la celebración de su figura. No lo consigue un año antes el diputado entonces José Francos Rodríguez, que presenta una proposición de ley en este sentido que el Consejo de Ministros no toma en consideración⁵⁶. Pero a finales de ese mismo año será el Instituto de Estudios Gallegos el artífice de una conmemoración que sí llegará a hacerse realidad. Por medio de un telegrama el presidente José Sánchez Guerra confirma a esta institución que pueden contar con su colaboración personal en el asunto, y que lo planteará a la Comisión de Gobierno Interior “por si fuera posible, dadas la circunstancias y situación del presupuesto, ofrecerles el auxilio material que buscan”⁵⁷. La conmemoración, en este caso, no tiene por destino otra cosa que hacer realidad su pensamiento, y se indica que lo que más convendría para rendirle homenaje es que “se procure protección y auxilio a las instituciones caritativas, y muy especialmente a las que significan tutela y amparo para los menores infortunados, objeto del preferente cariño de la insigne pensadora”. La Comisión de Gobierno Interior, en su reunión de 24 de enero de 1920, acuerda “facultar al Sr. Presidente para que en momento oportuno adoptase las medidas necesarias y más eficaces con objeto de contribuir al homenaje referido, poniéndose al efecto de acuerdo con el Gobierno de S. M. proponiendo a la Cámara las soluciones pertinentes y realizando demás gestiones que juzgase más en armonía con la índole de la conmemoración”. Así, en este caso, el Congreso delega en el Gobierno la decisión sobre el mejor modo de celebrar el centenario de la pensadora que, desgraciadamente, no logró pasar de iniciativas locales y de carácter parcial, y no de un gran proyecto nacional, como era la intención del Instituto de Estudios Gallegos, que atendiese la situación de los colectivos que fueron objeto de atención preferente de la obra de Concepción Arenal.

En Madrid en 1932 se retoma la idea de honrar a la autora de *El visitador del pobre* y la Comisión Ejecutiva del Monumento a Concepción Arenal escribe a Julián Besteiro, en su calidad de gallego y diputado, para que colabore económicamente en la construcción de otro monumento que se

⁵⁶ ACD, Serie General, legajo 454, núm. 3: “Proposición de ley sobre concesión de un crédito de 50.000 pesetas para conmemorar el centenario de Concepción Arenal”.

⁵⁷ ACD, Gobierno Interior, legajo 94, núm. 13: “Solicitud del Instituto de Estudios Gallegos para que el Congreso colabore en la celebración del centenario del nacimiento de Concepción Arenal”.

planea erigir en Madrid, aludiendo en este caso a “que todas las iniciativas semejantes merecieron siempre el apoyo oficial”. Asimismo se indica que la iniciativa presentada al Gobierno cuenta con el beneplácito de muchos diputados. En este caso, además de la firma de todas las mujeres que integran la comisión, figura la de Clara Campoamor⁵⁸. La Comisión de Gobierno Interior, una vez más, acordó aportar mil pesetas⁵⁹. Un año más tarde la propia Clara Campoamor impulsará, con otros diputados, una proposición de ley para que se conceda un crédito extraordinario que posibilite la finalización de este monumento⁶⁰, proposición que se sustanció con la aprobación de la ley en septiembre de 1933⁶¹.

Todo lo analizado hasta aquí pone de manifiesto que una gran parte de la actividad de mecenazgo del Congreso de los Diputados se materializa en honores tangibles, estatuas, que son uno de los medios más efectivos para realzar la vida y la obra de los grandes personajes patrios que, como se indicaba al principio, se diversifican notablemente, dando en consecuencia un panteón de ilustres en los nuevos altares que son las esculturas públicas.

VII. EL MONUMENTO A ALFONSO XII EN EL RETIRO: LA ÚLTIMA GRAN INICIATIVA CONMEMORATIVA

El monumento que se erige para conmemorar al rey Alfonso XII (1857-1885) en el Parque del Retiro de Madrid merece tratamiento diferenciado no solo por tratarse de un conjunto escultórico muy notable que requirió de extraordinarios recursos económicos sino también porque, como

⁵⁸ La admiración que profesaba Clara Campoamor a Concepción Arenal queda patente en su texto “El pensamiento vivo de Concepción Arenal”, en él sostiene que “[...] hubiera sido una mujer extraordinaria en todas las épocas. En la actual hubiera podido intervenir por sí, y no sólo con sus libros, en la solución de muchos problemas que ella expuso, preconizando soluciones”. *Vid.* Clara CAMPOAMOR, *El pensamiento vivo de Concepción Arenal*, Sevilla, Renacimiento, 2013, pág. 19.

⁵⁹ ACD, Gobierno Interior, legajo 126, núm. 99: “Contribución económica para la erección de un monumento a Concepción Arenal”.

⁶⁰ ACD, Serie General, legajo 556, núm. 53: “Proposición de ley presentada por Clara Campoamor y Rodríguez y otros diputados concediendo un crédito extraordinario de 25.000 pesetas con destino a la terminación del monumento a Concepción Arenal”.

⁶¹ ACD, Leyes Originales, núm. 5.844: “Ley concediendo un crédito extraordinario de 25.000 pesetas con destino a la terminación del monumento a Concepción Arenal”.

acertadamente señala Rafael Fernández Sirvent, este colosal proyecto denota la existencia de una profunda voluntad política en su materialización⁶².

Aunque no se da a conocer el concurso para su realización hasta 1901, la idea es más antigua pues data, como indica Reyero, de 1887⁶³. Adjudicado el concurso a José Grases Riera, éste concibe un monumento orientado a dotar a la patria de un símbolo de identidad colectiva. Así lo expone:

Este monumento [...] debe representar y representará también a la Patria, personificada en el Rey constitucional de los tiempos modernos, que no fue Rey de ningún partido y que lo fue de todos los españoles. [...] la característica de su reinado, y este aspecto ha de reflejarse en el monumento, fue la gloria de haber terminado la guerra civil peninsular y las insurrecciones ultramarinas [...]. La historia ha asignado ya a este preclaro rey el dictado de Pacificador⁶⁴.

La idea de este monumento se mira en el espejo del que en honor a Víctor Manuel II se ejecuta en Italia⁶⁵ y fue de tal envergadura que más de veinte escultores participaron en el proyecto, aunque destaca la figura ecuestre del rey ejecutada por Mariano Benlliure, un habitual de la escultura pública.

Es la última gran iniciativa conmemorativa que se pondrá en marcha, la última también que logrará congregarse el acuerdo general de las diversas sensibilidades políticas y en ella se implican todas las administraciones públicas y, a través de diversas contribuciones a la suscripción abierta,

⁶² Vid. Rafael FERNÁNDEZ SIRVENT, “De rey soldado a pacificador. Representaciones simbólicas de Alfonso XII de Borbón”, *Historia Constitucional*, núm. 11 (2010), págs. 47-75, pág. 62; y del mismo autor, “Alfonso XII, el rey del orden y la concordia”, en Emilio LA PARRA LÓPEZ, coord., *La imagen del poder: Reyes y regentes en la España del siglo XIX*, Madrid, Síntesis, 2011, págs. 335-388. También ha sido objeto de análisis por parte de Carlos REYERO en *La escultura conmemorativa...*, *op. cit.*

⁶³ REYERO, *La escultura conmemorativa...*, pág. 287. Asimismo un completo estudio del dilatado proceso de ejecución de este monumento se puede encontrar en Jesús GUTIÉRREZ BURÓN, *El monumento a Alfonso XII en el Parque del Retiro*, Madrid, Artes Gráficas Municipales, 1998.

⁶⁴ Vid. José GRASES RIERA, *Memoria del monumento que se erige en Madrid a la patria española personificada en el rey don Alfonso XII*, Madrid, M. Romero Impr., 1902, pág. 7.

⁶⁵ Así lo sostiene José ÁLVAREZ JUNCO en *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001, pág. 560.

muchos particulares. En este caso, como sucede en otros que se han revisado hasta el momento, también se constituye una comisión encargada de la erección del monumento, y se hace por Real Decreto de 25 de febrero de 1901 que publica la *Gaceta* el 27 del mismo mes. En él se indican quiénes habrán de formar parte de esta comisión, pudiéndose constatar una abultada presencia de diputados y senadores, al tiempo que se fija la inauguración del monumento al año siguiente, extremo este último que, sin embargo, se retrasará dos décadas.

La presidencia se encomienda a Francisco Romero Robledo, ex-ministro y diputado, aunque en las sucesivas renovaciones de cargos el presidente de la comisión lo será José Canalejas mientras lo es del Congreso de los Diputados⁶⁶, Eduardo Dato⁶⁷, por idéntica razón, y después el senador Manuel Falcó Ossorio D'Adda, marqués de la Mina⁶⁸. La máxima autoridad del Congreso de los Diputados al frente de la junta encargada de las obras ilustra bien la importancia concedida a este monumento, pues no solo congregó, como antes se indicaba, a todo el espectro político sino que contó con todas las bendiciones de los poderes públicos.

Sobre la construcción de este monumento versa un grupo numeroso de expedientes conservados en la serie de Gobierno Interior del Archivo del Congreso de los Diputados. Se trata de una decena de expedientes relacionados con él, aunque aún hay otro más que no pertenece a la serie de Gobierno Interior sino a la General de Expedientes: es el Proyecto de ley del Senado sobre cesión de bronce para ello⁶⁹. En este caso es el Ministerio de la Guerra quien presenta una iniciativa que tiene su origen en la petición formulada por la comisión ejecutiva de la junta constituida para la erección de este monumento conducente a solicitar al Gobierno el bronce necesario para ello. La comisión designada la integran los senadores Bergamín, Aznar, Sacro Lirio, Ugarte, Romero Robledo, quien ejerce la presidencia de la misma,

⁶⁶ Real Decreto de 23 de marzo de 1906, publicado al día siguiente en la *Gaceta de Madrid*.

⁶⁷ Real Decreto de 26 de febrero de 1910, publicado en la *Gaceta de Madrid* de 27 de febrero del mismo año.

⁶⁸ Real Decreto de 20 de junio de 1921, que fue objeto de publicación en la *Gaceta de Madrid* el 23 de junio.

⁶⁹ ACD, Serie General, legajo 327, núm. 26: "Proyecto de ley del Senado sobre cesión de bronce para el monumento a Alfonso XII".

Garrido y Osma. Su dictamen resulta favorable y se remite el proyecto al Congreso, que a su vez la tramita y aprueba y somete a la sanción de Su Majestad el 24 de noviembre de 1902.

Todos los demás expedientes se refieren a las diversas donaciones que el Congreso de los Diputados va haciendo efectivas para “contribuir a los gastos de construcción”, “para continuación de las obras”, “para que prosigan las obras” o, bien, “para contribuir a la finalización” de las mismas⁷⁰. De su lectura se desprende que las Cortes financiaron repetidamente y con diversas aportaciones, todas ellas de cuantía considerable para la época, la construcción del monumento.

Finalmente el conjunto monumental se inaugura en 1922, el tres de junio a las seis de la tarde. Para dar la mayor solemnidad al acto, se circulan al Congreso de los Diputados 80 invitaciones para los diputados, debiéndose con antelación facilitar al Gobierno la lista de los diputados que acudirán⁷¹.

Esta obra representa, por su ambiciosa concepción y elevada factura, la última de las grandes empresas conmemorativas de la época y constituye, sin duda, el final de un ciclo.

⁷⁰ Las signatures son las siguientes: ACD, Gobierno Interior, legajo 85, núm. 109: “Concesión de un donativo de 65.000 pesetas para la continuación de las obras para el monumento a Alfonso XII”; ACD, Gobierno Interior, legajo 78, núm. 5: “Concesión de un donativo de 75.000 pesetas para contribuir a la terminación del monumento a Alfonso XII que se está erigiendo en el parque del Retiro de Madrid”; ACD, Gobierno Interior, legajo 83, núm. 57: “Concesión de un donativo para ayuda en la continuación del monumento a Alfonso XII”; ACD, Gobierno Interior, legajo 80, núm. 26: “Concesión de un donativo para contribuir a la finalización del monumento a Alfonso XII y la Paz”; ACD, Gobierno Interior, legajo 81, núm. 64: “Concesión de un donativo para contribuir a los gastos de construcción del monumento a Alfonso XII en el Retiro”; ACD, Gobierno Interior, legajo 83, núm. 56: “Concesión de un donativo para la continuación de las obras del monumento a Alfonso XII”; ACD, Gobierno Interior, legajo 83, núm. 55: “Concesión de un donativo para que prosigan las obras del monumento a Alfonso XII”; ACD, Gobierno Interior, legajo 91, núm. 55: “Concesión de una subvención para continuar las obras del monumento a Alfonso XII”; ACD, Gobierno Interior, legajo 79, núm. 40: “Donativo de 75.000 pesetas para el monumento a Alfonso XII” y ACD, gobierno Interior, legajo 86, núm. 64: “Donativo para la continuación de las obras del monumento a Alfonso XII”.

⁷¹ ACD, Gobierno Interior, legajo 95, núm. 23: “Reparto de invitaciones para la inauguración oficial del monumento a Alfonso XII en el parque de El Retiro”.

VIII. A MODO DE COLOFÓN

Hasta aquí se ha tratado de sintetizar, a partir de las fuentes primarias conservadas en su archivo, que el Congreso de los Diputados ejerció, de acuerdo a las circunstancias históricas y políticas del período analizado, una actividad cultural que se tradujo no solo en la conformación de una colección patrimonial propia, análoga a una solvente actividad de coleccionismo artístico, sino que además participó activamente como mecenas o micromecenas, según la existencia o no de concurso con otros en la financiación, de diversas iniciativas que le fueron presentadas. Esto presenta al poder legislativo en España como una institución permeable a la cultura, consciente en todo momento, como antes se ha indicado, de la importancia que esta tiene en la vertebración de la nueva cultura nacional decimonónica.

Todo lo anteriormente expuesto debe conducir a concluir dos cosas. La primera de ellas es que nada hay nuevo bajo el sol, como sostuvo en autor del *Eclesiastés* en torno al año mil antes de nuestra era. La novedosidad atribuida a la institución del micromecenazgo no es tal; la sociedad de finales del siglo XIX y principios del XX la utilizó con cierta sistematicidad, y lo siguió haciendo hasta que decayó el interés por las actividades que de este modo se financiaban. También decae porque son las Administraciones las que comienzan a desarrollar por sí mismas y con cargo a su presupuesto la actividad cultural que previamente fue objeto de las suscripciones populares.

La segunda conclusión tiene que ver con la constatación de que el Congreso de los Diputados ha desarrollado una discreta pero nada desdeñable labor de mecenazgo a lo largo de su historia. Y esta labor, como se ha indicado, no se ha limitado a reunir una importante colección artística, que sigue incrementando, sino que también ha participado en proyectos diversos a través de aportaciones económicas. De esta forma se cumplía un doble objetivo: coadyuvar a la consecución de los fines perseguidos por la suscripción popular, pero también fortalecer la presencia pública y la imagen del poder legislativo.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
VI
Informes y Dictámenes

SOLICITUD DE INFORME PRECEPTIVO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y DOCTRINA CONSTITUCIONAL (SSTC 13/2015 Y 155/2017): TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY 21/2015, DE 20 DE JULIO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 43/2003, DE 21 DE NOVIEMBRE (121/000128).

Luis Manuel MIRANDA LÓPEZ

José Manuel SALA ARQUER

PALOMA MARTÍNEZ SANTA MARÍA

Letrados de las Cortes Generales.

La documentación que sigue es consecuencia de la tramitación parlamentaria de dos leyes – Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes- y de dos sentencias del Tribunal Constitucional consecuencia de la interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad contra aquellas leyes – SSTC 13/2015, de 5 de febrero y 155/2017, de 21 de diciembre. A continuación se va a explicar su íter:

1. La disposición adicional decimoquinta, la disposición transitoria segunda, la disposición derogatoria única, apartado tercero, y las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental fueron recurridas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón al considerar que se le debía haber solicitado el preceptivo informe establecido en el artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en tanto que tal precepto señala que “la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio”, ya que tales disposiciones afectaban a las aguas de su territorio, en concreto, referidas al régimen de transferencias hídricas a través del acueducto Tajo-Segura.
2. El Tribunal Constitucional en su STC 13/2015, de 5 de febrero, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de tales disposiciones dado que, en efecto, se había omitido durante la tramitación de la Ley el preceptivo trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma de Aragón. Sin embargo, consideró, ponderando diversos intereses, que la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debía quedar diferida por el plazo de un año, a partir de la publicación de la Sentencia, periodo de tiempo en el que se debería proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez fuera observado el procedimiento del informe previo emitido por la Comunidad Autónoma de Aragón.
3. Durante la tramitación del Proyecto de Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, el Grupo Parlamentario Popular del Congreso presentó varias enmiendas cuyo objeto principal era la incorporación al Proyecto de Ley de una serie de preceptos relativos al trasvase Tajo-Segura para dar cumplimiento al fallo de la STC 13/2015, de 5 de febrero.
4. En este contexto, los Letrados de la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elaboraron una Nota analizando el alcance de

estas enmiendas en relación con el fallo de la sentencia constitucional, proponiendo que la Comisión solicitara el correspondiente informe a la Comunidad Autónoma de Aragón.

5. En el mismo sentido, los Letrados de la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elaboraron una Addenda a la antecitada Nota analizando el contenido de las enmiendas más allá del caso concreto de la Comunidad Autónoma de Aragón, proponiendo, a su vez, que la Comisión también solicitara informe a la Junta de Castilla y León.
6. Sendas solicitudes de informe fueron cursadas tras la finalización de la fase de ponencia del procedimiento legislativo por conducto de la Presidencia del Congreso de los Diputados.
7. Finalmente, las enmiendas fueron incorporadas al texto en tramitación constituyendo las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.
8. El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón interpuso recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes alegando que, nuevamente, se había omitido la solicitud del preceptivo informe.
9. El Congreso de los Diputados se personó y formuló alegaciones defendiendo tanto que se había producido la solicitud del informe preceptivo como la regularidad del procedimiento llevado a cabo a esos efectos, presentándose la oportuna prueba de haberse enviado la solicitud de informe a la Comunidad Autónoma de Aragón.
10. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad en su STC 155/2017, de 21 de diciembre.

A continuación se adjuntan la mencionada Nota, su Addenda, las alegaciones formuladas por la Asesoría Jurídica al Recurso de Inconstitucionalidad, así como la solicitud de la aportación de prueba, y un extracto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 155/2017, de 21 de diciembre, en lo que al tema se refiere así como el Voto Particular formulado por uno de los Magistrados.

Nota a las enmiendas número 179 a 184 presentadas al Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (121/128).

Antecedentes

En el trámite de presentación de enmiendas, el Grupo Parlamentario Popular del Congreso presenta las antecitadas enmiendas cuyo objeto principal es la incorporación al Proyecto de Ley una serie de preceptos relativos al trasvase Tajo-Segura para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de febrero de 2015.

Consideraciones

Primera. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental motivó el recurso de inconstitucionalidad. En concreto, y para lo que nos interesa, los precepto impugnados y posteriormente declarados nulos, fueron la disposición adicional decimoquinta; la disposición transitoria segunda; la disposición derogatoria única, apartado tercero, y las disposiciones finales segunda y tercera.

Como señaló el Tribunal Constitucional, en la referida sentencia (STC 13/2015, de 5 de febrero) (FJ 5) *“la tercera tachada formulada con carácter general es la relativa a la omisión del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma previsto en el art 72.3 EAAR, en relación con cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma. El precepto estatutario que se reputa vulnerado establece que «[e]n este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas.”*

Las tres cuestiones conflictivas son el análisis del significado de “afectación”, la necesidad de solicitud del informe preceptivo y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad.

1. En cuanto al significado de “afectación”, el Tribunal Constitucional sostuvo que *“la afectación al territorio autonómico constituye*

también presupuesto necesario para la aplicación de lo previsto en la norma estatutaria, lo que ha sido implícitamente cuestionado por el Abogado del Estado al aludir, en primer lugar, a que las disposiciones impugnadas del trasvase Tajo-Segura presentan un punto de conexión «bastante diluido» con el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y, en segundo lugar, al afirmar que las transferencias no afectan a su territorio. Para determinar si tiene lugar dicha afectación hemos de atenernos al criterio que formulamos en las SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3, y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2. Conforme al criterio que de ambas resulta es evidente que las disposiciones cuestionadas afectan al territorio de la Comunidad Autónoma en la medida en que, como también expone el propio Abogado del Estado, los preceptos recurridos se refieren al régimen de las aguas de una cuenca hidrográfica en la que están comprendidos diez términos municipales del territorio aragonés, circunstancia suficientemente acreditativa de la conexión exigida por el precepto estatutario para la emisión del informe en cuestión, expresivo del interés autonómico en la participación en las decisiones sobre unas aguas de las que son ribereños municipios de la Comunidad Autónoma.” Continúa señalando que “es claro, entonces, que hallándose parte del territorio aragonés comprendido en el ámbito de una cuenca hidrográfica supracomunitaria como es la del Tajo, sometida, por imperativo de la doctrina constitucional, al principio de unidad de gestión, las decisiones que se adopten respecto a las transferencias hídricas en el seno de dicha cuenca afectan a esa Comunidad Autónoma sin que sea admisible, tal como se desprende de la doctrina expuesta, una suerte de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica que permitiera considerar que los aprovechamientos realizados en un tramo inferior del curso fluvial no afectan a los territorios, situados aguas arriba, por los que ese mismo curso transcurre.”

En conclusión, del fundamento jurídico antes reproducido, se desprende que un Trasvase Tajo-Segura afecta a la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. En cuanto a la segunda cuestión conflictiva, la relativa a la solicitud de informe, el Tribunal Constitucional sostuvo que “establecida de esta forma la afectación al territorio autonómico de las transferencias reguladas por los preceptos impugnados y la imposibilidad de una gestión fragmentada de la cuenca, es evidente que dicho trámite de informe preceptivo, exigible

sobre cualquier propuesta de transferencia y que tiene por objeto establecer un mecanismo de cooperación en un ámbito en el que resultan afectados intereses estatales y autonómicos, no ha tenido lugar en esta ocasión, por lo que, en principio, contraviene lo previsto en una disposición integrada en el bloque de constitucionalidad (art. 28.1 CE) como es el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Aragón, y que, en cuanto integrante del mencionado bloque, se erige en parámetro de enjuiciamiento de la validez de las disposiciones normativas con valor de ley dictadas por el Estado (al respecto, STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 8, en cuanto se refiere a la imprescindible acomodación de una norma legal estatal a las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad)."

A ello añade que "Sobre dicho apartado [artículo 72.3 EAAr] hemos declarado (STC 110/2011, FJ 9) que «el precepto solo establece que los poderes públicos aragoneses "velen" para que no se realicen trasvases entre cuencas que no sean sostenibles, lo que equivale a decir que el precepto no contiene prohibición de los trasvases que pudieran serlo. Pues bien, si se considera, de un lado, que "velar" no conlleva potestades concretas, sino, como antes indicábamos, meras pautas de orientación, no puede desconocerse que el art. 72.3 EAAr, al atribuir competencias acerca de este extremo a la Comunidad Autónoma, las limita a la emisión de 'un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio', técnica esta que, como las de cualquier informe preceptivo pero que no vincule al Estado en la decisión que a éste le corresponde adoptar, hemos reputado que no contradice el reparto constitucional de competencias (SSTC 243/1993, de 15 de julio, FJ 4, y 31/2010, entre otras)."

Por otra parte, realizó una analogía con respecto al Régimen Económico Fiscal de Canarias en los siguientes términos: "de hecho, frente a lo que parece entender la Letrada de las Cortes Generales, el supuesto que venimos examinando presenta evidentes similitudes con el informe o audiencia previos del Parlamento canario establecidos en el art. 45 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, en relación con lo establecido en la disposición adicional tercera CE. Así, nuestra doctrina ha examinado supuestos en los que dicho trámite se producía con posterioridad a lo que la Letrada

denomina fase prelegislativa, considerando que debía producirse «antes de la convalidación del Real Decreto-ley de que se trata» (STC 35/1984, de 13 marzo, FJ 4, reiterado en la STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 9), así como que también resultaba exigible un nuevo informe en el caso de que las enmiendas introducidas en el trámite parlamentario produjeran el efecto de «alterar el proyecto tan radicalmente que no pueda tenerse por informado» [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9, citada en la STC 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 4 e)] e, incluso, que los informes podían solicitarse a petición del Congreso y del Senado (según se expone en la STC 67/2005, de 17 de marzo, FJ 4).»

Concluye el Tribunal Constitucional: *“En suma, habiéndose omitido el preceptivo trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma de Aragón, procede declarar que la disposición adicional decimoquinta, la disposición transitoria segunda, la disposición derogatoria única, apartado tercero, y las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, son contrarias al art. 72.3 EAAr y, por tanto, inconstitucionales y nulas, en los términos que ahora se expondrán.”*

3. En cuanto a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional utilizó, en esta ocasión, la técnica de las denominadas sentencias de alcance prospectivo, desligando la inconstitucionalidad de la nulidad inmediata. Así, señala que *“la nulidad inmediata que, como regla y de acuerdo con el art. 39.1 LOTC, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, debe ser matizada en este caso concreto ya que todas estas disposiciones se refieren al régimen de transferencias hídricas a través del acueducto Tajo-Segura, cuya trascendencia está fuera de toda duda de suerte que la anulación de las normas antes mencionadas es susceptible de generar graves perjuicios a los intereses generales. Por tanto, para cohonestar por un lado la exigencia procedimental del informe previo de la Comunidad Autónoma de Aragón, y, por otro, los propios intereses de las restantes Comunidades Autónomas afectadas por el trasvase y del resto de los destinatarios de la norma que podrían experimentar un perjuicio derivado de vacíos normativos, la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debe quedar diferida por el plazo de un año, a partir de la publicación de esta Sentencia, periodo de tiempo en el que se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento del informe previo emitido por la Comunidad Autónoma*

de Aragón (en el mismo sentido, SSTC 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 7, y 164/2014, de 7 de octubre, FJ 3, en ambos casos por referencia a la participación del Parlamento de Canarias)."

Segunda. De todo lo expuesto, podemos inferir que la presentación de las enmiendas ha venido motivada para dar cumplimiento, en el plazo de un año, a la obligación que impuso el Tribunal Constitucional. Procede determinar, aunque ya se ha adelantado, el marco normativa que ocasionaría la solicitud del correspondiente informe.

En efecto, el artículo 72.3, relativo a aguas, de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone:

En este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas.

Como apuntó el Tribunal Constitucional, los Estatutos de Autonomía forman parte del bloque de la constitucionalidad (artículo 28.1 LOTC).

Tercera. Una vez analizado el contenido de la sentencia de constitucionalidad y el marco normativo, procede examinar los precedentes que sobre esta materia obren en poder de la Secretaría General. Al ser la primera ocasión en que se suscita esta cuestión se carece de los mismos. Sin embargo, siguiendo la comparación realizada por el propio Tribunal Constitucional, consideramos procedente acudir a los precedentes relativos a la solicitud de informe al Parlamento de Canarias con ocasión de una eventual modificación de su régimen económico fiscal.

Sin ánimo de ser exhaustivos, en la presente Legislatura, la Ponencia encargada de estudiar el Proyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público (121/63), con fecha de 7 de noviembre de 2013, informó dicha iniciativa a los efectos de trasladar las modificaciones de dicho Proyecto de Ley, introducidas como consecuencia de enmiendas

aprobadas en el transcurso de la tramitación, al Parlamento de Canarias de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que puedan suponer modificación del régimen económico-fiscal de Canarias.

A su vez, con fecha de 12 de noviembre de 2013, el Presidente de la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas dio traslado del escrito al Presidente del Congreso de los Diputados. Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados, con fecha de 12 de noviembre de 2013, dio traslado del escrito al Presidente del Parlamento de Canarias a los efectos oportunos. No obstante, en la reunión de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de noviembre de 2013 se suscitó la cuestión de si el Parlamento de Canarias dispondría del plazo suficiente para emitir el informe. El Secretario General advirtió que las Cámaras cumplen con el hecho de poner el texto en conocimiento del Parlamento de Canarias y corresponde al mismo decidir en qué momento procede a emitir su informe, si bien no puede condicionar la actividad de las Cortes Generales.

Esta misma cuestión fue suscitada en pasadas Legislaturas llegando a la misma conclusión y con los mismos efectos. Entre otras, encontramos el Proyecto de Ley por el que se transponen determinadas directivas en el ámbito de la imposición indirecta y se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes para adaptarla a la normativa comunitaria (121/43; IX Legislatura) o el Proyecto de Ley sobre derechos de aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias (121/76; VI Legislatura).

Propuesta

A la vista de lo anterior,

1. Se propone solicitar el informe preceptivo al que alude el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón a la Comunidad Autónoma de Aragón en el momento en que sean incluidas las correspondientes enmiendas, ya sea al finalizar el trámite de Ponencia, ya sea al finalizar el trámite de Comisión.

2. La obligación del Congreso de los Diputados se circunscribe a la solicitud del informe preceptivo sin que la emisión o ausencia del mismo pueda suponer la paralización del procedimiento legislativo.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 29 de abril de 2015.

LOS LETRADOS DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA,
ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

José Manuel Sala Arquer

Luis Manuel Miranda López

Addenda a la Nota de 29 de abril de 2015 sobre el Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (121/128).

Antecedentes

En el trámite de presentación de enmiendas, el Grupo Parlamentario Popular del Congreso presenta las antecitadas enmiendas cuyo objeto principal es la incorporación al Proyecto de Ley una serie de preceptos relativos al trasvase Tajo-Segura para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de febrero de 2015. Esta cuestión ya fue analizada en la Nota de 29 de abril de 2015 elaborada al efecto.

En caso de incorporarse estas enmiendas, supondría una alteración desde la perspectiva del Derecho de aguas. Por tanto, en la presente Nota procede analizar el impacto de las mismas en otra Comunidad Autónoma diferente a Aragón que pudiera verse afectada y cuyo Estatuto de Autonomía contemple la obligación de solicitar informe a dicha Comunidad Autónoma.

Consideraciones

Primera. El Derecho de aguas en España se ha regido, tradicionalmente, bajo el sistema de cuencas hidrográficas. Este modelo es genuino y conlleva importantes implicaciones desde el punto de vista del criterio racional de su planificación.

En este caso, interesa estudiar de qué forma afecta el trasvase Tajo-Segura a sus respectivas cuencas, tanto desde el punto de vista territorial como poblacional.

Segunda. Según los datos proporcionados por la Confederación Hidrográfica del Tajo, su cuenca hidrográfica se extiende por territorios de España y Portugal. La parte española limita con cuencas del Duero al norte, Ebro y Júcar al este y Guadiana al sur, siendo la superficie de unos 55.781 km². Al oeste continúa la cuenca del Tajo en Portugal (Demarcación Hidrográfica “Tejo e Riberas do Oeste”) con una superficie de unos 25.666 km², lindando con las cuencas “pequenas ribeiras do Oeste”, “Lis”, “Mondego”, “Douro”, “Guadiana” y “Sado”.

Se sitúa en la zona central de la Península Ibérica, limitado por la Cordillera Central al norte, la Ibérica al este y los Montes de Toledo al sur. Se extiende en cinco Comunidades Autónomas: Extremadura, Madrid, Castilla y León, Aragón y Castilla-La Mancha, que totalizan 12 provincias: Ávila, Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel y Toledo. Además, cuatro capitales de provincia se asientan dentro de la cuenca (Cáceres, Madrid, Guadalajara y Toledo). La Comunidad Autónoma que mayor extensión ocupa es Castilla-La Mancha, seguida de Extremadura, mientras que toda la Comunidad de Madrid se encuentra prácticamente dentro de la cuenca.

En la siguiente tabla se observan los datos estadísticos:

Tabla de Distribución Provincial de la Población en la Demarcación del Tajo					
	Superficie		Población 2011		Densidad
	Km2	%	Empadronados	%	Hab/Km2
Aragón					
Castilla-La Mancha					
Castilla y León					
Extremadura					
Madrid					
Total					

De forma gráfica, lo podemos observar en el siguiente mapa:



En consecuencia, procede analizar si alguno de los Estatutos de Autonomía de cuyas Comunidades Autónomas se ven afectadas por la cuenca hidrográfica del Tajo contempla la obligación de solicitar un informe al respecto.

Tercera. Dejando de lado el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues ya ha sido analizado, sólo el Estatuto de Autonomía de Castilla y León contempla la obligación de solicitar este tipo de informe.

En concreto, el artículo 75 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, sobre competencias sobre la Cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad, señala en su apartado 5: *“Es un principio rector de la acción política de la Comunidad la garantía del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras de los castellanos y leoneses. En aplicación de este principio y en el marco de la legislación del Estado, la Junta de Castilla y León emitirá un informe preceptivo sobre cualquier decisión estatal que implique transferencia de aguas fuera del territorio de la Comunidad.”*

Puesto que un 7,15% de la cuenca hidrográfica del Tajo discurre por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, procede solicitar el preceptivo informe al que alude su Estatuto de Autonomía.

Cuarta. Una vez concluido que, en efecto, es necesario solicitar un informe preceptivo a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, hemos de examinar los precedentes que sobre esta materia obren en poder de la Secretaría General. Al ser la primera ocasión en que se suscita esta cuestión se carece de los mismos. Sin embargo, siguiendo lo ya estudiado en la Nota de 29 de abril de 2015 en relación con la solicitud de informe a la Comunidad Autónoma de Aragón, consideramos procedente acudir a los precedentes relativos a la solicitud de informe al Parlamento de Canarias con ocasión de una eventual modificación de su régimen económico fiscal.

Sin ánimo de ser exhaustivos, en la presente Legislatura, la Ponencia encargada de estudiar el Proyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público (121/63), con fecha de 7 de noviembre de 2013, informó dicha iniciativa a los efectos de trasladar al Parlamento de

Canarias las modificaciones de dicho Proyecto de Ley, introducidas como consecuencia de enmiendas aprobadas en el transcurso de la tramitación, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que puedan suponer modificación del régimen económico-fiscal de Canarias.

A su vez, con fecha de 12 de noviembre de 2013, el Presidente de la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas dio traslado del escrito al Presidente del Congreso de los Diputados. Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados, con fecha de 12 de noviembre de 2013, dio traslado del escrito al Presidente del Parlamento de Canarias a los efectos oportunos. No obstante, en la reunión de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de noviembre de 2013 se suscitó la cuestión de si el Parlamento de Canarias dispondría del plazo suficiente para emitir el informe. El Secretario General advirtió que las Cámaras cumplen con el hecho de poner el texto en conocimiento del Parlamento de Canarias y corresponde al mismo decidir en qué momento procede a emitir su informe, si bien no puede condicionar la actividad de las Cortes Generales.

Esta misma cuestión fue suscitada en pasadas Legislaturas llegando a la misma conclusión y con los mismos efectos. Entre otras, encontramos el Proyecto de Ley por el que se transponen determinadas directivas en el ámbito de la imposición indirecta y se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes para adaptarla a la normativa comunitaria (121/43; IX Legislatura) o el Proyecto de Ley sobre derechos de aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias (121/76; VI Legislatura).

Propuesta

A la vista de lo anterior,

1. Se propone solicitar el informe preceptivo a la Junta de Castilla y León al que alude el artículo 75.5 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en el momento en que sean incluidas las correspondientes enmiendas,

ya sea al finalizar el trámite de Ponencia, ya sea al finalizar el trámite de Comisión.

2. La obligación del Congreso de los Diputados se circunscribe a la solicitud del informe preceptivo sin que la emisión o ausencia del mismo pueda suponer la paralización del procedimiento legislativo.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 6 de mayo de 2015.

LOS LETRADOS DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA,
ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

José Manuel Sala Arquer

Luis Manuel Miranda López

Rec. de inconstitucionalidad nº 2192/2016

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Pleno)

Paloma Martínez Santa María, Letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, como acredita mediante certificación expedida y Acuerdo de la Mesa de la Cámara, que se adjuntan como *Documentos 1 y 2*, COMPARECE Y DICE:

Que, con fecha 17 de mayo de 2016, se ha notificado al Congreso de los Diputados providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 10 de mayo de 2016 por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 2192-2016, promovido por el Gobierno de Aragón contra las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pueda personarse y formular las alegaciones que estimare convenientes.

Que, dentro del plazo concedido, y conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), procedo a cumplimentar dicho trámite mediante la formulación de las siguientes

ALEGACIONES

PRIMERA.- TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY 21/2015, DE 20 DE JULIO, QUE MODIFICA LA LEY 43/2003, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE MONTES

El Gobierno de Aragón interpone recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LMLM), solicitando se declare su inconstitucionalidad y nulidad.

En primer lugar, es necesario describir la tramitación parlamentaria que se ha seguido hasta la aprobación de la LMLM, para aclarar las ac-

tuaciones que se realizaron, dado que uno de los motivos de impugnación cuestiona la omisión, como trámite preceptivo, del Informe exigido por el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EA).

Con fecha de 12 de enero de 2015, tuvo entrada en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2015, de 21 de noviembre, de Montes. Dicho Proyecto de Ley fue calificado por la Mesa de la Cámara el día 20 de enero de 2015, encomendando su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. A su vez, se abrió un plazo para la presentación de enmiendas por 15 días. El texto fue publicado en el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 128-1, de 23 de enero de 2015.

Tras sucesivas ampliaciones del plazo de presentación de enmiendas, previa calificación de las enmiendas de totalidad presentadas por el Presidente de la Comisión en fecha 14 de abril de 2015, el día 16 de abril de 2015 se celebró debate de totalidad en el Pleno de la Cámara, en el que, además, se solicitó la avocación de dicho Proyecto de Ley. El resultado de la votación supuso el rechazo tanto las enmiendas de totalidad presentadas como de la solicitud de avocación.

En el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 128-2, de 7 de mayo de 2015 se publicaron las enmiendas y el índice de enmiendas al articulado. A la vista de las presentadas, los Letrados de la Comisión elaboraron los siguientes informes que fueron distribuidos con anterioridad a la celebración de la sesión de la Ponencia: “Nota al Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes” (de 14 de abril de 2015), “Nota a las enmiendas número 179 a 184 presentadas al Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes” (de 29 de abril de 2015) y “Addenda a la Nota de 29 de abril de 2015 sobre el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes” (de 6 de mayo de 2015). Se adjuntan tales Informes como *Documento 3*.

Los dos últimos Informes, uno referido a la Comunidad Autónoma de Aragón y el otro a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como

posibles territorios afectados, analizan precisamente las consecuencias de la presentación de las citadas enmiendas número 179 a 184 del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, que están relacionadas con el fallo de la STC 13/2015, de 5 de febrero, con el fin de proceder cuanto antes a su ejecución, a partir de la publicación de la Sentencia, y subsanar el vicio en el procedimiento legislativo que había llevado a la declaración de inconstitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La propuesta de acuerdo que se contenía en ambos Informes era la misma y estaba basada en el procedimiento que habitualmente se sigue para el caso del informe canario de la Disposición adicional tercera de la Constitución, siguiendo la asimilación entre ambos informes realizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/2015. En concreto, respecto al caso que aquí interesa que afecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, se decía:

“A la vista de lo anterior,

1. Se propone solicitar el informe preceptivo al que alude el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón a la Comunidad Autónoma de Aragón en el momento en que sean incluidas las correspondientes enmiendas, ya sea al finalizar el trámite de Ponencia, ya sea al finalizar el trámite de Comisión.

2. La obligación del Congreso de los Diputados se circunscribe a la solicitud del informe preceptivo sin que la emisión o ausencia del mismo pueda suponer la paralización del procedimiento legislativo.”

El día 8 de mayo de 2015 se celebró sesión de la Ponencia con el fin de informar el Proyecto de Ley. Tal y como consta en el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 128-3, de 19 de mayo de 2015, la Ponencia, tras el estudio de las enmiendas presentadas, acepta, entre otras las número 179 a 184 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. A su vez, y en relación con ellas, acuerda por mayoría solicitar el informe preceptivo a que alude el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón a la Comunidad Autónoma de Aragón, así como el informe preceptivo a que alude el artículo 75.5 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León a la Junta de Castilla y León.

Por otra parte, en relación a estas mismas enmiendas, se señala que “*si bien no se solicita en este momento un informe jurídico sobre la homogeneidad y congruencia de las mismas, a la vista del debate suscitado sobre este asunto, los Letrados de la Comisión distribuyen a los miembros de la Ponencia un extracto de Jurisprudencia Constitucional sobre la homogeneidad y congruencia de las enmiendas presentadas en el marco del procedimiento legislativo*”. Para que así quede constancia se adjunta dicho extracto como *Documento 4*.

La ejecución de tal acuerdo conllevó los siguientes trámites. Primero, con fecha de 8 de mayo de 2015, el Presidente de la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente comunicó al Presidente del Congreso de los Diputados la necesidad de trasladar las modificaciones del Proyecto de Ley consecuencia del informe de la Ponencia a la Comunidad Autónoma de Aragón de conformidad con lo previsto en el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón a la Comunidad Autónoma de Aragón, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que pudieran suponer cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio, así como trasladar las modificaciones del Proyecto de Ley consecuencia del informe de la Ponencia a la Junta de Castilla y León de conformidad con el artículo 75.5 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León a la Junta de Castilla y León, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que pudieran implicar transferencia de aguas fuera del territorio de la Comunidad. Se adjuntan estas comunicaciones como *Documento 5*.

Segundo, con fecha de 12 de mayo de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados pone en conocimiento de la Presidenta de Aragón y del Presidente de la Junta de Castilla y León que la Ponencia encargada de estudiar el mencionado Proyecto de ley, lo ha informado, a los efectos de trasladarles las modificaciones introducidas como consecuencia de enmiendas aprobadas en el transcurso de la tramitación, de conformidad con lo previsto, en un caso, en el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, y en el otro, en el artículo 75.5 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que puedan suponer cualquier propuesta

de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio, en el caso de Aragón, o que pueda implicar transferencia de aguas fuera del territorio, en el caso de Castilla y León. Se adjuntan estas comunicaciones como *Documento 6*.

El resto del procedimiento discurrió de la forma habitual. La Comisión de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación celebró sesión el día 13 de mayo de 2015, donde ratificó la Ponencia y aprobó con competencia legislativa plena el Proyecto de Ley. El Senado celebró dos sesiones de la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático (9 de junio de 2015 y 17 de junio de 2015) y sesión Plenaria el día 8 de julio de 2015. Tras el envío del texto con Mensaje Motivado por el Senado, el Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión del día 8 de julio de 2015, debatió y votó las enmiendas del Senado aprobando definitivamente el Proyecto de Ley. La Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes fue publicada en el BOE, núm. 173, de 21 de julio de 2015.

SEGUNDA.- LA OMISIÓN DEL INFORME PRECEPTIVO DEL ARTÍCULO 72.3 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

Entrando ya al análisis del fondo de la cuestión, dos son las razones que esgrime el Gobierno de Aragón para que se declare la inconstitucionalidad de estas disposiciones. La primera, no haber solicitado el informe preceptivo al que alude el artículo 72.3 EA, en el sentido determinado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 13/2015, de 5 de febrero. La segunda, la ausencia de conexión material o falta de homogeneidad de las enmiendas introducidas en la tramitación legislativa del Proyecto de Ley.

La presente alegación se referirá al primero de los motivos de impugnación, esto es, la ausencia de solicitud del mencionado informe preceptivo del artículo 72.3 EA. El recurrente se basa en los siguientes argumentos jurídicos. En primer término, en el citado precepto del EA, que establece que:

“En este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de

España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas.”

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 110/2011, de 22 de junio, declaró expresamente su constitucionalidad. A su vez, el Gobierno de Aragón se refiere a la disposición adicional primera de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos, que establece el procedimiento para emitir el correspondiente informe:

“La Comunidad Autónoma de Aragón emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de transferencia de aguas que afecte a los intereses de Aragón, en el marco de lo previsto en el artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía, y en defensa de las competencias e intereses de la Comunidad.

2. La propuesta de informe preceptivo será emitida por el Gobierno de Aragón, en el plazo de dos meses, una vez que sea recabada la emisión del informe por la Administración General del Estado, con arreglo al siguiente procedimiento:

1.º En el seno de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón emitirán informe, al menos, los siguientes órganos con la finalidad de conformar la decisión del Gobierno de Aragón:

- a) Por el Instituto Aragonés del Agua.
- b) Por el Consejo de Ordenación del Territorio.
- c) Por la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- d) Por el Consejo Consultivo de Aragón.

2.º Los cuatro informes, y cualesquiera otros que sean recabados, se elevarán al Consejo de Gobierno, que elaborará una propuesta de informe.

3.º Una vez aprobado el informe por el Gobierno de Aragón, será remitido a las Cortes de Aragón, para su tramitación y aprobación, en su caso, en el órgano que decida la Mesa y Junta de las Cortes de Aragón, para su remisión definitiva a la Administración General del Estado”.

Por otro lado, alude a que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 13/2015, de 5 de febrero, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimoquinta; la disposición transitoria segunda; la disposición derogatoria única, apartado tercero, y las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación

ambiental, –disposiciones con idéntico contenido a las impugnadas en el presente recurso– por haberse omitido el preceptivo trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma de Aragón. En definitiva, según el recurrente, estaríamos ante un vicio procedimental pues no se ha observado el procedimiento del informe previo que debiera emitir la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por otra parte, el recurrente entiende que el contenido del artículo 72.3 EA opera como condición y *prius* en la sustitución normativa de los preceptos antes aludidos y, en todo caso, para ejecutar correctamente el fallo del Tribunal Constitucional, se tiene que dar un plazo suficiente para la emisión del informe autonómico favoreciendo su recta incardinación en un procedimiento pre-legislativo o propiamente legislativo. Consecuencia de lo anterior, de forma adicional apunta posible infracción de los artículos 38.1, 39.1 y 87.1 LOTC en relación con los artículos 164.1, 164.2, 118 y 9.3 CE.

Alega que la Comunidad Autónoma se vio imposibilitada a la emisión del informe por la forma en la que el legislador estatal procedió a efectuar la sustitución normativa, viciando de inconstitucionalidad la totalidad de las disposiciones impugnadas pues no formaban parte estos artículos del proyecto de ley originario que el Gobierno había remitido al Congreso de los Diputados, sino que fueron incorporadas a través de enmiendas de adición.

Por otro lado, señala que, a pesar de lo dispuesto en el informe de la Ponencia en relación al acuerdo de solicitud del informe a la Comunidad, no consta que tal acuerdo se llegase a ejecutar, dando conocimiento de la petición a la Comunidad y, en todo caso, el escaso lapso de tiempo transcurrido hasta la aprobación de la ley no hubiera permitido el cumplimiento de dicho trámite por la Comunidad al tener que respetar los plazos antes señalados en relación a la tramitación del informe y, por otro lado, coincidiendo con la renovación del Gobierno y con un Gobierno regional en funciones.

En consecuencia, concluye, que postular otra interpretación que negase la aplicación de la legislación autonómica dictada en desarrollo del artículo 72.3 EA vulneraría la competencia autonómica en materia hídrica.

Todos estos argumentos deben ser rechazados, pues lo que se observa del procedimiento de tramitación seguido, que antes se ha descrito, es que

la Cámara sí solicitó el informe al Gobierno de Aragón, lo cual así ha sido debidamente documentado a los efectos oportunos. A la vista de este hecho acreditado, sorprende que el órgano destinatario de la petición pueda alegar lo siguiente en la pág. 7 del escrito del recurso: “*Ni consta que tal acuerdo se llegase a ejecutar, dando conocimiento de la petición a la Comunidad*”.

El Congreso ejecutó el acuerdo y, a los efectos del artículo 72.3 EA, cumplió mediante tal envío, siendo del todo ajeno a las causas por las que el Gobierno de Aragón no haya podido finalmente conocer el mismo, por lo que no parece que se le pueda imputar responsabilidad alguna por tal desconocimiento de la Comunidad, ni menos hacer equivaler esta falta de conocimiento a una omisión por su parte de la formulación de la solicitud.

Entrando en la cuestión que asimismo plantea el recurrente sobre el tiempo del disponía el Gobierno de Aragón para emitir el informe, no consideramos de suficiente entidad como argumento jurídico la referencia a las supuestas dificultades de tramitación que dicho Gobierno podía tener para elaborar y aprobar ese informe, impuestas por la Ley aragonesa 10/2014, o por la situación política del momento a nivel autonómico. De entrada, dicha norma autonómica no forma parte del bloque de constitucionalidad y, como ha declarado el propio Tribunal Constitucional en la misma Sentencia 13/2015, de 5 de febrero, “*la decisión de las Cámaras, [que] no puede venir condicionada por lo dispuesto en la legislación ordinaria*”. Estas limitaciones “internas” de la Comunidad, tanto jurídicas como políticas, aun pudiéndose comprender, no se pueden hacer valer hacia el exterior como justificante de una supuesta imposibilidad de emitir el informe, pues ello equivaldría a otorgar a la Comunidad una especie de condición suspensiva del procedimiento legislativo que en modo alguno está prevista para este tipo de tramitaciones. Además, la consecuencia del carácter no vinculante de informe es clara: si el informe fuera vinculante, el Congreso de los Diputados tendría que esperar necesariamente a que fuese emitido –y parar, por tanto, el procedimiento legislativo- pues su contenido afectaría a las disposiciones sobre las que se legisla; puesto que no es vinculante, el Congreso no tiene que suspender la tramitación del Proyecto de Ley ni tampoco se ve afectado ni por su ausencia ni por la conclusión del informe en un sentido u otro.

Es más, este efecto suspensivo tampoco está contemplado para el caso del informe canario, que es el ejemplo que el Tribunal Constitucional

ha tomado como asimilable al de Aragón y el que debe dar las claves para determinar el procedimiento a seguir en este caso. De la experiencia de tramitación de los informes canarios, cabe señalar que la Comunidad los suele remitir en el tiempo más breve que le sea posible, siendo del todo ajena la Cámara a las posibles dificultades que pudiera tener para la emisión del informe pues, en todo caso, se entiende que es una responsabilidad solo de ella. Se supone, por lo tanto, que cada Comunidad actuará del modo más diligente posible para poder emitir el informe en un plazo que resulte útil, preferentemente antes de la finalización del procedimiento legislativo. Incluso si fuera necesario, conforme a las normas generales de los procedimientos administrativos, se podría acudir a una reducción de los plazos para responder ante supuestos urgentes de remisión del informe.

De lo que se trata con ello es de asegurar el no “entorpecimiento” del procedimiento legislativo al que se refiere la propia STC origen de este caso. Por eso, es de exigir de ambas partes implicadas la mayor celeridad. El Congreso, remitiendo la solicitud de informe en cuanto las enmiendas se aprueban; el Gobierno autonómico afectado, remitiendo a la mayor brevedad el informe.

En relación con lo anterior, conviene aclarar cuál debe ser el momento o momentos oportunos para solicitar el informe al Gobierno autonómico. Reproduce el recurrente algunas de las intervenciones producidas durante el debate parlamentario para apoyar sus tesis de que cuando se introducen estas enmiendas en el momento de la votación de en la Comisión, no constaba el informe del Gobierno de Aragón. Y pone también en evidencia la falta de dicho informe en la fase de tramitación legislativa correspondiente a la aprobación del Informe de la Ponencia, a la vista de que es la propia Ponencia quien acuerda solicitarlo.

Frente a tales argumentaciones, debe aclararse cuál es el procedimiento seguido. Siguiéndose la práctica del caso canario, marcado como modelo por el Tribunal Constitucional, cuando vía enmienda se introduce un texto que afecta a materias de las que ha de informar preceptivamente esa Comunidad, la solicitud de informe no se cursa con la simple presentación de la enmienda, sino cuando la enmienda es aprobada por un órgano de la Cámara. Estos antecedentes, reflejados en ejemplos concretos, son los que se recogen en las Notas de los Letrados que se han adjuntado como Documento 3.

Sin ser exhaustivos, en la X Legislatura hubo la obligación de solicitar un informe al Parlamento de Canarias. La Ponencia encargada de estudiar el Proyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público, con fecha de 7 de noviembre de 2013, informó dicha iniciativa a los efectos de trasladar las modificaciones de dicho Proyecto de Ley, introducidas como consecuencia de enmiendas aprobadas en el transcurso de la tramitación, al Parlamento de Canarias de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que puedan suponer modificación del régimen económico-fiscal de Canarias.

A su vez, con fecha de 12 de noviembre de 2013, el Presidente de la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas dio traslado del escrito al Presidente del Congreso de los Diputados. Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados, con fecha de 12 de noviembre de 2013, dio traslado del escrito al Presidente del Parlamento de Canarias a los efectos oportunos.

Este mismo procedimiento es el que se ha seguido en el caso que nos ocupa y, por tanto, se ha actuado con la mayor corrección y diligencia posible. Como se ha descrito antes, en el caso objeto de este recurso, la solicitud a la Comunidad se cursa con fecha 12 de mayo de 2015, una vez celebrada la Ponencia donde se introducen esas enmiendas, y antes de la celebración de la Comisión, al día siguiente.

Lo que exige el recurrente de que en la Ponencia ya se disponga del informe, solo se podría cumplir si la solicitud de informe se emitiera con la simple presentación de la enmienda, cuando aún no se sabe si va a ser aprobada, pero atendiendo a la lógica del desarrollo del procedimiento, no parece que tenga sentido solicitar el informe de modo tan prematuro o a modo cautelar. Por otro lado, es doctrina del Tribunal Constitucional que la solicitud de los informes preceptivos debe realizarse solo cuando las enmiendas se introduzcan en el trámite parlamentario. Así, en relación con el informe de Canarias, ha señalado que *“también resultaba exigible un nuevo informe en el caso de que las enmiendas introducidas en el trámite parlamentario produjeran el efecto de «alterar el proyecto tan radicalmente que no pueda tenerse por informado» [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9,*

citada en la STC 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 4 e)] e, incluso, que los informes podían solicitarse a petición del Congreso y del Senado (según se expone en la STC 67/2005, de 17 de marzo, FJ 4)” (STC 13/2015, de 5 de febrero). En el caso de este recurso, así ocurrió. En el momento en que se introdujeron las enmiendas, la Ponencia consideró que era necesario solicitar el informe.

Por otro lado, es cierto como reflejan las intervenciones transcritas en el escrito del recurso que durante la Comisión no se tenía el informe del Gobierno de Aragón, pero es que ello no era exigible, sino solo solicitar el informe. Debe aclararse que lo que se exige al Congreso es “solicitar” el Informe en cuanto se introducen las enmiendas que pudieran afectar a la Comunidad, no disponer de él para tramitar los proyectos de ley y este extremo, como se ha dicho antes, se cumplió en este caso. Esta forma de proceder guarda total coherencia con la propia configuración del informe como no vinculante. Solo si el informe fuera vinculante, tendrían razón esas intervenciones, pues se necesitaría disponer del mismo antes de poder tomar una decisión sobre aprobar o rechazar las enmiendas, pero no es con este efecto como se configura el informe.

Igualmente, debe señalarse que solo si el informe fuera vinculante, se tendría que articular un procedimiento legislativo que garantizase que, en todo caso, se tuviera conocimiento del mismo antes de la aprobación definitiva de la enmienda. Por otro lado, en cuanto al posible alcance del Informe en el procedimiento legislativo debe tenerse en cuenta el carácter bicameral de las Cortes Generales. El informe emitido respecto a enmiendas introducidas por el Congreso, aunque llegue cuando ya ha concluido el procedimiento en esta Cámara, puede ser tenido en cuenta por el Senado, al formar parte del expediente que se le remite. Lo mismo ocurre respecto a los informes que pudiera solicitar esta Cámara respecto a enmiendas por ella introducidas. Si llegan cuando ya ha concluido su procedimiento, pueden ser conocidos por el Congreso en la vuelta a esta Cámara del texto remitido por el Senado.

De todo lo dicho, se desprende de forma evidente que el Congreso ha cumplido con el trámite previsto en el artículo 72.3 EA y que la responsabilidad por no haberlo emitido corresponde al Gobierno de Aragón. En consecuencia, el Congreso ha ejecutado de forma correcta el fallo de la

STC 13/2015, de 5 de febrero, debiéndose desestimar la vulneración de los artículos 38.1, 39.1 y 87.1 LOTC en relación con los artículos 164.1, 164.2, 118 y 9.3 CE, relativos a la ejecución de las sentencias.

TERCERA.- AUSENCIA DE CONEXIÓN MATERIAL O FALTA DE HOMOGENEIDAD DE LAS ENMIENDAS

El segundo argumento del recurrente para solicitar que se declaren inconstitucionales y nulos los preceptos impugnados es que éstos, introducidos durante el trámite de Ponencia como consecuencia de la presentación de enmiendas de adición, no guardan la debida conexión material y carecen de homogeneidad con el texto del Proyecto de Ley y, en consecuencia, están incursos en infracción del procedimiento legislativo y, con ello, de los artículos 66.2 y 87.1 CE.

El recurrente aduce razones materiales y de forma para sostener su pretensión. En cuanto a las razones materiales, alega que la propia Constitución distingue entre recursos y aprovechamientos hidráulicos y montes respecto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.22 y 23, respectivamente; no, 23 y 24 como señala el recurrente). Así, dado que el Proyecto de Ley tenía como ámbito material la legislación forestal, se estaría alterando su propio ámbito con la introducción de estas enmiendas relativas a los recursos hídricos. En este sentido, aduce que el derecho de enmienda queda delimitado por el texto concreto que se hubiera presentado y que éste no incluía materia propia del régimen de planificación hidráulica y de regulación de las transferencias intracomunitarias.

En cuanto a las razones de forma, denuncia la omisión y ausencia del informe de los Servicios Jurídicos de las Cortes Generales ante las dudas sobre el acomodo de la técnica utilizada sobre la inclusión de estos preceptos, en base a las manifestaciones vertidas por algunos parlamentarios pertenecientes a los grupos minoritarios, así como pronunciamiento alguno del órgano parlamentario que justificase, siquiera de forma sucinta, la conexión de las enmiendas con el texto.

Estos argumentos también deben ser rechazados.

Comenzando con las razones materiales aducidas, cierto es que la Constitución contempla en diferentes apartados del artículo 149.1 la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas relativa a los recursos hidráulicos y a los montes. Pero no deja de ser menos cierto que el criterio seguido para realizar el juicio de congruencia de las enmiendas es un criterio de identidad material y no estrictamente competencial.

En tal sentido, recursos hidráulicos y montes se encuentran englobados en las previsiones del artículo 45 CE, relativo al medio ambiente. Así, su apartado 2 dispone que *“Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales”*. Según las SSTC 102/1995 y 306/2000, el término “medio ambiente” conectado con los recursos naturales, tiene que interpretarse de manera más amplia en el artículo 45 que en el artículo 149.1.23 CE.

Se deduce fácilmente que los montes pueden ser considerados dentro del ámbito de los recursos naturales a los efectos del medio ambiente y, siguiendo estos criterios constitucionales, así lo ha considerado también el legislador ordinario, al realizar esta conexión entre montes y “ciclo hidrológico”. De hecho, el artículo 4 del Proyecto de LMLM remitido por el Gobierno, disponía que:

“Artículo 4. Multifuncionalidad de los montes.

Los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuentes de recursos naturales y sustento de actividades económicas como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales de la conectividad ecológica y del paisaje.

El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.”

Este artículo es prueba evidente de la interrelación entre montes y agua, amparada en lo que se llama “multifuncionalidad” de los montes,

esto es, su virtualidad de ofrecer múltiples servicios ambientales que no se agotan solo en lo estrictamente forestal sino que abarca otros recursos y externalidades como son el suelo, el ciclo hidrológico, la fijación del carbono atmosférico, la diversidad biológica, la conectividad ecológica o el paisaje, según la relación contenida en dicho artículo. En la STC 64/1982 precisamente se alude a que *“el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hacen que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico”*.

Antes, en la Exposición de motivos del Proyecto LMLM, quedaba justificada la consideración de los espacios forestales como *“sistemas naturales prestadores de servicios ambientales de primer orden”*. Y además, cabe citar como ejemplos de esta conexión montes/agua/recursos hídricos, todos ellos recogidos en el Proyecto de Ley remitido al Congreso, los siguientes:

1º En el apartado ocho, la modificación del artículo 7.2 a) 4º de la Ley 43/2003, en el que se hace referencia a *“La definición de los objetivos generales de la política forestal española a través de documentos como: (...) 4º Un Plan Nacional de Actuaciones Prioritarias de Restauración hidrológico-forestal”*. Es decir, las actuaciones de restauración hidrológico-forestal forman parte de la definición de la política forestal.

2º En el apartado diecisiete, la modificación del artículo 13 de la Ley 43/2003: *“A partir de la entrada en vigor de esta ley, las comunidades autónomas podrán declarar de utilidad pública e incluir en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública los montes públicos comprendidos en alguno de los siguientes supuestos: (...) b) Los situados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, incluidos los que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos e infraestructuras, o mejorando el abastecimiento de agua en cantidad o calidad”*. Es decir, a los efectos de su catalogación como Montes de Utilidad Pública, se reconoce la importante contribución de determinados montes en la regulación del régimen hidrológico.

3º En el apartado cincuenta y tres, la modificación del artículo 36 de la Ley 43/2003, en cuyo apartado 7 se establece que: *“Los aprovechamientos en*

los montes afectados por las zonas de servidumbre, policía, o afección de los dominios públicos hidráulico, marítimo-terrestre, de carreteras o ferroviario no precisarán de la autorización de los órganos competentes de dichos dominios, siempre y cuando tales montes dispongan de instrumentos de gestión cuya aprobación por el órgano forestal de la comunidad autónoma haya sido informada favorablemente por los órganos de gestión de los dominios públicos mencionados". Es decir, considera la existencia de posibles afecciones entre el aprovechamiento forestal y la zona de dominio público hidráulico.

Por parte de los recursos hídricos, la legislación en materia de aguas y, en concreto, la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, señala en su Preámbulo que "*Constituyendo el agua un recurso natural, su disponibilidad debe ser objeto de una adecuada planificación que posibilite su uso racional en armonía con el medio ambiente*". Basta leer el Anexo II de dicha Ley (Listado de inversiones), con alusión a múltiples actuaciones del Plan Hidrológico-Forestal y otras actuaciones de restauración hidrológico-forestales en diversas Cuencas y Áreas Hidrográficas, para comprobar la relación entre montes y agua.

A la vista de lo anterior, qué duda cabe que tanto los recursos hidráulicos como los montes son recursos naturales y están relacionados con el concepto global de medio ambiente y, en consecuencia, entre ellos se da una conexión material que permite que los poderes públicos los puedan considerar de forma conjunta a la hora de regularlos o de llevar a cabo actuaciones referidas a los mismos. De hecho, como se ha analizado, el mismo Proyecto de Ley enmendado presentaba contenido relativo a temas hidráulicos, lo que impide que las enmiendas a que se refiere este recurso, se puedan estimar incongruentes o carentes de conexión con el objeto de dicho Proyecto.

Al contrario, estas enmiendas cumplen escrupulosamente con la doctrina constitucional contenida, entre otras, en la STC 59/2015 que dispone que:

"En el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe respetarse una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, tanto al derecho del autor de la iniciativa (artículo. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados

al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras.”

Es decir, el concepto clave a analizar es el de conexión “mínima”. No se está adoptando una exigencia maximalista de conexión absoluta, como pretende el recurrente. Ello avocaría a que solo en la ley de aguas se pudieran incluir contenidos de agua y en la ley de montes, de montes, sino que se trata de una exigencia mucha más matizada de conexión “mínima”, entendiéndose, como reconoce la doctrina del Tribunal Constitucional, que los órganos de gobierno de las Cámaras disponen de “*un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate*”, de suerte que “*sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda*”.

En este caso, tal y como se ha visto, se puede razonar de forma sencilla que se da esa conexión mínima requerida, y ésta es evidente y manifiesta, pues montes y recursos hídricos pertenecen a la categoría global y superior de medio ambiente y gestión de los recursos naturales, siendo la prueba evidente de esta relación el artículo 4 del Proyecto de LMLM y los demás artículos que antes se han indicado que aluden a temas hídricos. Es decir, las cuencas hidrográficas, el agua, los montes, son partes interrelacionadas de un único espacio físico al que todos ellos pertenecen, manejando el Tribunal Constitucional la concepción del territorio como soporte físico de diversos ecosistemas (STC 102/1995).

Un análisis similar fue también el que se hizo en la STC 234/2012 de 13 diciembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2001, de 24 de abril, del suelo. Dicha disposición, introducida vía enmienda, tenía por objeto la regulación de una cuestión relacionada con los espacios naturales protegidos, en concreto, la equiparación territorial entre los espacios ya existentes y los lugares de importancia comunitaria en trámite de designación. Pues bien, el Tribunal Constitucional declara lo siguiente:

“A la vista de la doctrina sentada por este Tribunal acerca del alcance de la facultad de enmienda, fácilmente se colige que la alegación que nos ocupa no puede ser estimada, pues es evidente que la enmienda introducida guarda una conexión mínima de homogeneidad con la iniciativa legislativa en cuestión, por cuanto, desde el punto de vista de los usos posibles del suelo no es indiferente la existencia de zonas del territorio autonómico sometidas a algún tipo de régimen de protección ambiental, teniendo presente además que, como se infiere del art. 66 tanto de la Ley 1/2001 como del Decreto Legislativo 1/2005, todo suelo que no tenga la calificación de urbano o deba preservarse del proceso urbanizador, por, entre otras razones, las medioambientales, tiene la condición de urbanizable”.

Como se ve, y al igual que lo que se defiende en este caso, el Tribunal Constitucional utiliza el supraconcepto de “medioambiente” para justificar la conexión entre dos elementos integrantes de un mismo territorio, en este caso, el suelo y los espacios naturales protegidos.

Es cierto que cada supuesto requiere un análisis específico, pero lo que no parece que se pueda afirmar es que en este caso se dé una desconexión clara e evidente, equiparable en su intensidad a la existente en otros supuestos que sí que llevaron a este Tribunal a apreciar un vicio de incongruencia, como introducir una modificación del Código Penal en la Ley de arbitraje (STC 119/2011).

En consecuencia, se debe rechazar el argumento de que no exista conexión material entre las enmiendas y el texto del Proyecto de Ley, pues se ha probado de forma suficiente la existencia de una conexión mínima de homogeneidad. Al quedar afirmada tal conexión, no parece que resulte relevante a efectos argumentativos la referencia que se hace en el recurso al voto particular de la STC 136/2011 que se refería a un supuesto de falta de conexión muy determinado, el de las denominadas leyes de acompañamiento. Además, respecto a las mismas, el Tribunal Constitucional en pronunciamientos posteriores no ha seguido la posición del voto particular, sino el criterio expuesto en el FJ 8 de la STC 136/2011, considerando que en este caso de leyes de contenido heterogéneo *“la exigencia de conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible”* (SSTC 209/2012, 132/2013, 120/2014).

Por otro lado, debe aludirse al motivo que llevó al legislador a incorporar en el Proyecto de LMLM las enmiendas 179 a 184. Aunque se disponía del plazo de un año para el cumplimiento del fallo (hasta marzo de 2016), el legislador consideró que la trascendencia del trasvase justificaba acometer cuanto antes y no demorar la sustitución normativa para evitar como se dice en el apartado X de la Exposición de motivos del Proyecto de LMLM la situación de incertidumbre jurídica que sobre el funcionamiento del trasvase se había generado con la declaración de inconstitucionalidad. Estaba justificado, por tanto, que dos meses después de publicarse el fallo del Tribunal Constitucional y dado que se estaba tramitando el Proyecto de LMLM, se presentaran al mismo las referidas enmiendas, dada la conexión entre sus materias. En definitiva, se consideró que prevalecía el interés general relativo a que el nuevo régimen de funcionamiento del trasvase entrara en vigor cuanto antes. La presentación de una iniciativa legislativa *ad hoc* solo para este fin, aunque se hubiera tramitado por el procedimiento de urgencia o de lectura única, hubiera supuesto un evidente retraso y el consiguiente perjuicio a tales intereses generales.

Asimismo, cabe referirse a que con tales enmiendas no se estaba abordando en realidad ninguna regulación nueva de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, sino que era exactamente la misma que se había incorporado al Proyecto de Ley de evaluación ambiental. Se trata, por tanto, de un caso sumamente peculiar por los orígenes de los que deriva. El fallo de la STC 13/2015 estaba obligando a un acto que se puede calificar como de “legislación debida”, es decir el contenido a legislar era indisponible para la Cámara, pues lo que ordenaba la STC 13/2005 era sustituir las mismas normas declaradas nulas. De nuevo, no parece que este caso se pueda asimilar al resuelto por la STC 136/2011, puesto que la Ley de acompañamiento impugnada sí que contenía *ex novo* modificaciones esenciales de distintas normas del ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva, exigir una modificación *ad hoc* de la Ley del Plan Hidrológico Nacional o, incluso de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, a la que se refería la enmienda número 184, para realizar lo que es solo una operación de sustitución normativa, y no una regulación *ex novo*, parece que resulta también excesivo como así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional

(STC 132/2013), en relación con otro caso en el que se trataba de realizar adaptaciones de una ley a las nuevas necesidades:

“Esto es lo que ha sucedido en la norma que ahora se impugna, que en modo alguno aborda la regulación independiente de una materia que no le ha sido encomendada, sino que simplemente se limita a adaptar su contenido a las nuevas necesidades, sin alterar su esencia. Admitir lo contrario, esto es, asumir la necesidad de tramitar una iniciativa legislativa separada cada vez que fuese necesario modificar una ley específica, supondría introducir en el procedimiento parlamentario una carga innecesaria e insoportable, habida cuenta de la gran cantidad de reserva legales que contemplan tanto la Constitución como las normas estatutarias.”

Si así se admite en este caso donde había una reserva de ley, con más razón en el presente, al no existir tal reserva a favor de la Ley del Plan Hidrológico Nacional derivada del artículo 45 de la Ley de aguas (STC 13/2015).

En cuanto a las razones formales, debemos distinguir entre lo referente a la falta de informe de los Servicios Jurídicos y a la falta de pronunciamiento del órgano competente justificando la conexión material.

En primer lugar, sobre la falta de informe de los Servicios Jurídicos, debe señalarse que el Congreso de los Diputados, a diferencia del Senado, no ha regulado a nivel interno un procedimiento específico que contemple la necesidad de que, en todos los casos, se haya de elaborar un informe sobre la homogeneidad de las enmiendas con el texto presentado. En consecuencia, deben aplicarse las reglas generales de funcionamiento interno. Así, si alguno de los órganos competentes solicitaran un informe sobre esta materia, los Servicios Jurídicos estarían obligados a su realización. Sin embargo, tal y como pone de manifiesto el recurrente, y consta en el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 128-3, de 19 de mayo de 2015, los Servicios Jurídicos actuaron con corrección pues *“en relación a estas mismas enmiendas, si bien no se solicita en este momento un informe jurídico sobre la homogeneidad y congruencia de las mismas, a la vista del debate suscitado sobre este asunto, los Letrados de la Comisión distribuyen a los miembros de la Ponencia un extracto de Jurisprudencia Constitucional sobre la homogeneidad y congruencia de las enmiendas presentadas en el marco del procedimiento legislativo”*. En ningún momento posterior se

solicitó informe alguno por parte de ningún órgano parlamentario. Aun así, los Letrados de la Comisión documentaron a los miembros de la Ponencia en los términos indicados.

En relación con esta cuestión referida a la falta de informes o antecedentes que se puedan considerar necesarios, el Tribunal Constitucional ha señalado que es preciso que tales informes sean efectivamente solicitados: “[l]a ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios” (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 3)” (STC 136/2011).

En segundo lugar, en relación con la falta de pronunciamiento del órgano competente justificando la conexión material entre las enmiendas y el texto, volviendo a la jurisprudencia constitucional, “para determinar si concurre tal conexión material u homogeneidad mínima entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará en todo caso con un amplio margen de valoración, pues de lo contrario el procedimiento legislativo se vería atrapado en unas reglas tan rígidas que pueden convertir el debate parlamentario en un procedimiento completamente reglado” (STC 59/2015).

Pues bien, este amplio margen de apreciación tiene que ser usado de manera respetuosa con el procedimiento legislativo. No parece que sea la intención del Tribunal exigir el pronunciamiento expreso del órgano competente respecto de todas y cada una de las enmiendas que cada vez se presentan, teniendo este que motivar una a una las enmiendas como homogéneas con el texto presentado. Sin embargo, sí debe procederse de esta forma “sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión [y] deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa” (STC 119/2011).

En este caso, se entendió, como hemos razonado antes, que no era necesario ese pronunciamiento expreso, pues se podía interpretar de forma sencilla que había una conexión evidente y manifiesta. Como ha declarado el Tribunal Constitucional, el examen de la posible vulneración constitucional debe cohonestarse con “*la necesaria flexibilidad en el procedimiento legislativo y el papel de control que a los órganos de gobierno corresponde y del que el proceso constitucional es siempre subsidiario*” (STC 59/2015, FJ 6). Además, ningún Diputado ni Grupo Parlamentario planteó formalmente ante la Mesa del Congreso ninguna cuestión sobre la calificación de las enmiendas, que obligara a este órgano a pronunciarse al respecto, sin que la mera alusión a la incongruencia de las enmiendas durante los debates pueda servir a estos efectos.

A la vista de lo anterior, tanto los Servicios Jurídicos como los órganos competentes actuaron con la corrección debida en el cumplimiento de sus funciones pues ni se solicitó informe alguno ni era necesario pronunciamiento del órgano competente al no habérselo solicitado ni existir una desconexión evidente y manifiesta.

En atención a lo expuesto,

SUPLICO: Que tenga por presentado este escrito con los documentos que lo acompañan, lo admita y, en su virtud, le tenga por personada y parte en la representación que tiene acreditada en el recurso de inconstitucionalidad número 2192/2016, y tenga por formuladas, en tiempo y forma, las presentes alegaciones en el citado recurso y, en su día, previos los trámites pertinentes, dicte Sentencia desestimándolo.

Es Justicia.

Palacio del Congreso de los Diputados, 6 de junio de 2016.

LA LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

Paloma Martínez Santa María

Rec. de inconstitucionalidad nº 2192/2016

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Paloma Martínez Santa María, Letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, tal como tiene acreditado en este recurso, COMPARECE Y DICE:

Que por medio del presente escrito y de conformidad con el artículo 89.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC), vengo a solicitar la PRÁCTICA DE PRUEBA en el proceso constitucional sometido a su consideración en relación con el recurso de inconstitucionalidad número 2192/2016, promovido por el Gobierno de Aragón contra las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

A efectos de justificar ante este Tribunal la presente solicitud de práctica de prueba, se realizan las siguientes

ALEGACIONES

PRIMERA.- CONCRECIÓN DEL HECHO OBJETO DE PRUEBA

En primer lugar, ha de hacerse referencia a que, como exige este Tribunal, la prueba que se propone está dirigida a acreditar un “hecho” o cuestión fáctica (AATC 313/1992, de 20 de octubre, FJ único, 115/1996, de 11 de junio, FJ 1; y 486/2004, de 30 de noviembre, FJ 2). Asimismo, se exige que se concrete el hecho objeto de la actividad probatoria, indicándose que se solicita que verse sobre el concreto hecho del envío por el Congreso de los Diputados y entrega al Gobierno de Aragón de la solicitud del informe al que se refiere el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EA), como consecuencia de la aprobación de las enmiendas números 179 a 184 del Grupo Parlamentario Popular del Congreso durante la tramitación en dicha Cámara del Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Como igualmente exige este Tribunal, se trata de un hecho sobre el cual no hay acuerdo entre las partes (AATC 110/1983, de 16 de marzo, FJ único; 195/1990, de 16 de mayo, FJ 2). Mientras que por parte del Congreso de los Diputados se afirma que se ha llevado a cabo tal solicitud (alegación segunda de nuestro escrito de alegaciones), el Gobierno de Aragón sostiene en su escrito de interposición del recurso que: “*Ni consta que tal acuerdo se llegase a ejecutar, dando conocimiento de la petición a la Comunidad*” (pág. 22). Mediante la prueba que ahora se propone, se pretende acreditar no solo la solicitud del informe, sino además su envío y entrega al destinatario señalado; en consecuencia, la ejecución del acuerdo.

SEGUNDA.- MEDIO DE PRUEBA PROPUESTO

En segundo lugar, se especifica el medio de prueba que se propone, documental consistente en la aportación de los *DOCUMENTOS NÚMERO 1 y 2*, que se adjuntan.

El *DOCUMENTO NÚMERO 1* es el resguardo de Correos del envío de la solicitud del referido informe mediante oficio del Presidente del Congreso de los Diputados. El motivo de su aportación no es otro que el desconocimiento por parte de esta representación procesal del Congreso de los Diputados de su existencia al momento de formalizar el escrito de alegaciones, ya que no estaba incorporado en la fotocopia del expediente que manejó, lo que impidió su aportación en ese momento junto al documento 6 de nuestro escrito de alegaciones, del cual es complementario, puesto que tuvo acceso al mismo con posterioridad (ATC 854/1985, de 4 de diciembre).

Una vez esta representación tuvo conocimiento de dicho resguardo, a través de la utilización del número de localización del envío que figura en el impreso, se pudo entonces obtener el *DOCUMENTO NÚMERO 2*. Este documento deriva del servicio ofrecido por Correos que permite conocer la localización del envío y la situación en la que se encuentra, constando en este caso en situación de “Entregado”. Este documento ha sido generado por la propia Oficina de Correos en el Congreso de los Diputados, debido a que, de forma particular, esta consulta sobre la situación del envío ya no es posible realizarla a fecha de hoy al haber transcurrido más de 6 meses desde la fecha de remisión del envío, conforme a las condiciones y términos que rigen este servicio ofrecido por Correos de forma gratuita y que se pueden consultar en su página web.

TERCERA.- TRASCENDENCIA Y RELEVANCIA DE LA PRUEBA PROPUESTA

Finalmente, este Alto Tribunal exige que se fundamente la trascendencia y relevancia de la prueba que se propone (SSTC 99/2004, de 27 de mayo, FJ 3 a); y 110/2007, de 10 de mayo, FJ 2).

A la vista de las anteriores alegaciones, consideramos que la prueba que se solicita es relevante para la afirmación o negación de la existencia del hecho que se discute pues sirve directamente para acreditar tal envío y entrega a través del servicio de Correos, razón por la que se debería tener en cuenta como elemento trascendente que pueda servir de apoyo al razonamiento del Tribunal (STC 50/1991, de 11 de marzo, Ant. 12; y ATC 68/1983, de 17 de febrero FJ 2). Se trata además de un hecho clave o esencial para la decisión del recurso, puesto que de la acreditación de tal envío y entrega depende la decisión del litigio acerca de la constitucionalidad de la Ley en lo que se refiere a este motivo de impugnación. Por tanto, para la finalidad del proceso constitucional resulta necesaria la prueba de este hecho.

Por los motivos indicados, tales documentos se aportan en este momento a través de la oportuna solicitud de práctica de prueba, que consideramos pertinente, y con la finalidad de que también puedan ser objeto de la oportuna contradicción por las demás partes.

En atención a lo expuesto,

SUPlico: Tenga por presentado este escrito, lo admita y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 89.1 LOTC, acuerde la práctica de prueba en el proceso constitucional referido al recurso de inconstitucionalidad núm. 2192/2016 y admita la prueba documental consistente en los *DOCUMENTOS NÚMEROS 1 y 2* que se acompañan a este escrito.

Es Justicia.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de junio de 2016.

LA LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

Paloma Martínez Santa María

Revista de las Cortes Generales

Nº 100-101-102, Primer, Segundo y Tercer Cuatrimestre (2017): pp. 569-627

Sentencia 155/2017, de 21 de diciembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2192-2016. Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Procedimiento legislativo y facultades de enmienda de los parlamentarios: ausencia de informe autonómico sobre el trasvase Tajo-Segura que no constituye vicio de nulidad de las disposiciones legales concernidas (SSTC 110/2011 y 13/2015). Voto particular.

II. Fundamentos jurídicos

1. En los antecedentes han quedado expuestos, con la debida precisión, los términos en los que la representación del Gobierno de Aragón formula este recurso de inconstitucionalidad, así como los argumentos de las alegaciones contrarias que, en defensa de los preceptos legales impugnados, han presentado tanto la Letrada de las Cortes Generales, en nombre del Congreso de los Diputados, como la Abogacía del Estado, en la representación que le es propia. Baste ahora con recordar que la demanda solicita la declaración de inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 21/2015, de 20 de julio (por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes), todos los cuales tienen por objeto, directa o indirectamente, cuestiones relacionadas con el trasvase Tajo-Segura: disposiciones adicional quinta (sobre «reglas de explotación» de ese trasvase), transitoria única (sobre «régimen transitorio de la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional»), derogatoria –aunque, como se dirá después, la impugnación se ha de entender acotada a su número 1– y finales primera y segunda (referidas, respectivamente, a sendas modificaciones de la Ley 52/1990, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo Segura, y de la recién citada Ley 10/2001, del plan hidrológico nacional).

Antes de examinar las censuras de inconstitucionalidad expuestas en la demanda, y lo alegado de contrario por la Abogacía del Estado y por la representación del Congreso de los Diputados, es pertinente una referencia preliminar a determinado extremo del presente procedimiento constitucional, siendo asimismo necesarias, ya en otro orden de consideraciones, tanto una correcta delimitación del objeto del recurso como la debida depuración y

ordenación, a efectos del enjuiciamiento que seguirá, de su fundamentación jurídico-constitucional.

2. En primer lugar y por lo que hace al procedimiento de este recurso, resulta pertinente recordar que la representación del Congreso de los Diputados interesó, por escrito de 16 de junio de 2016 y con cita del artículo 89.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTCT), la «práctica de prueba» sobre el envío por dicha Cámara y entrega al Gobierno de Aragón de la solicitud de informe al que se refiere el mencionado artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), justificando dicha iniciativa en referencia a lo aducido por el Letrado de la Comunidad Autónoma en orden a la no constancia de que aquella solicitud de informe, acordada en su día por la ponencia de la Cámara que informó el proyecto de ley, se hubiera llegado a ejecutar, «dando conocimiento de la petición –conforme se dice en la demanda– a la Comunidad». A esta petición de apertura del proceso a prueba se adjuntaron, a título de documentos, resguardos e impresos cumplimentados por el servicio de correos y relativos tanto al envío como a la entrega a su destinatario de aquella solicitud de informe. De todo ello se dio oportuno traslado al Gobierno de Aragón y a la Abogacía del Estado (antecedente 7 de esta Sentencia).

El Tribunal Constitucional –y es ello lo que procede precisar ahora– solo acordará la práctica de prueba «cuando lo estimare necesario» (art. 89.1 LOTCT) y tal necesidad no es de apreciar, desde luego, si los extremos de hecho sobre los que aquella hubiera de versar constaran ya acreditados en las actuaciones o pudiera esa acreditación ser traída al proceso en virtud de lo previsto en el artículo 88.1 de la misma Ley Orgánica, de conformidad con el cual esta jurisdicción «podrá recabar de los poderes públicos y de los órganos de cualquier Administración pública la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso constitucional» (entre otros, ATC 67/2009, de 24 de febrero, FJ 3). Desde luego, ninguna probanza requiere en este recurso la remisión por el Congreso de los Diputados a la Comunidad Autónoma de la repetida solicitud de informe ex artículo 72.3 EAAr, remisión que se encuentra suficientemente acreditada por la aportación que hace la representación de la Cámara, en sus alegaciones, de copia del correspondiente oficio de 12 de mayo de 2015, con registro de salida, dirigido a la Presidenta de Aragón por el Presidente del Congreso de los Diputados. Tampoco es preciso abrir

fase de prueba sobre la documentación que la Letrada de las Cortes adjuntó a su escrito de 16 de junio de 2016, pues, cualquiera que sea su valor acreditativo, esa documentación quedó ya incorporada a los autos, y fue trasladada a las demás partes que han formulado alegaciones, con arreglo a nuestra providencia de 5 de julio siguiente (en tal sentido, ATC 32/2015, de 17 de febrero, FJ 2). Y en lo que se refiere, en fin, a la constancia de si la solicitud de informe indubitadamente interesada por el Congreso de los Diputados llegó, y en qué fecha, a su destino, el Tribunal ha recabado la acreditación de tales extremos de la representación legal del Gobierno de Aragón mediante providencia de 15 de febrero de 2017, a resultas de la cual ha quedado confirmado que aquel oficio fue efectivamente recibido en la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma el 19 de mayo de 2015 (antecedente 9). En atención a todo ello no ha sido procedente, en definitiva, acordar la práctica de prueba interesada en su momento por la representación del Congreso de los Diputados.

(...)

Finalmente, son igualmente convenientes unas acotaciones sobre los fundamentos jurídicos hechos valer en la demanda, que elabora una impugnación basada sobre todo en vicios de procedimiento de diverso tipo en los que se habría incurrido durante la tramitación parlamentaria de los preceptos recurridos. Además de estas censuras, también se invoca una desvirtuación o incumplimiento, por el legislador que aprobó tales normas, de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la ya mencionada STC 13/2015. Sin embargo, esta última tacha no ofrece, como argumento de inconstitucionalidad de normas legales, consistencia inicial alguna; de su lado, aquellas otras, sustentadas en posibles defectos de procedimiento, no pueden ser abordadas ordenadamente sin considerar antes su distinto alcance. Es ello lo que se efectúa seguidamente.

(...)

b) La medida de la validez o invalidez de los preceptos impugnados no trae causa pues, de manera inmediata, de nuestra STC 13/2015, sino de las normas que integran el recién aludido bloque de la constitucionalidad y, en particular, de aquellas que disciplinan su procedimiento de adopción y que eventualmente habrían sido transgredidas con reiteración y por causas

diversas. Ante todo, porque el legislador habría conculcado, de nuevo, lo que impone el tantas veces citado artículo 72.3 EAAr, no habiendo tenido ocasión la Comunidad Autónoma de informar sobre las enmiendas que, presentadas en el Congreso de los Diputados, dieron finalmente lugar a las disposiciones recurridas. Y, en segundo lugar, porque aquellas mismas enmiendas, al margen ya de este reproche, habrían carecido de toda conexión material u homogeneidad mínima con el objeto del proyecto de ley al que en este punto modificaron, proyecto que perseguía la reforma de una legislación de montes que ninguna relación guardaría con la ordenación, reintroducida por estas enmiendas, de un trasvase entre cuencas hidrográficas. Se pretende con una y otra censura, la declaración de inconstitucionalidad de normas legales por vicios de procedimiento, aunque de diferente carácter, pretensión que no resulta desde luego ajena a un proceso constitucional como el presente. Como con reiteración hemos dicho, «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podrá viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (por todas, STC 213/2016, FJ 3), resultado este de inconstitucionalidad que sin la menor duda podría llegar a verificarse también en la hipótesis de ignorancia u omisión en el procedimiento parlamentario de trámites que, como el previsto en el artículo 72.3 EAAr, no se insertan necesariamente en ese procedimiento, pero que sí deben ser, llegado el caso, respetados en su curso.

En principio, las dos tachas de inconstitucionalidad así expuestas en la demanda conducirían, en apariencia, a pedimentos contradictorios, pues mientras que la que se aduce con invocación del tan repetido precepto estatutario reivindica la participación de la Comunidad Autónoma en el procedimiento legislativo, una vez presentadas las referenciadas enmiendas, la aducida por la heterogeneidad de estas respecto del proyecto de ley viene a sostener, más bien, que las enmiendas no debieran haber sido en ningún caso admitidas o tramitadas por los órganos correspondientes del Congreso de los Diputados. Con todo, la aparente antinomia entre uno y otro planteamiento puede y debe ser ahora superada, pues la mejor inteligencia del recurso en este punto, y la más favorable desde luego para su viabilidad plena, es la que lleva a considerar que una censura y otra no se plantean, como la demanda alega, «cumulativamente» (o «adicionalmente»), sino en términos de subsidiariedad, tachándose así de inconstitucional, de modo principal, la admisión y tramitación de aquellas enmiendas y planteándose –para el caso

de no compartirse tal reproche por este Tribunal— la necesaria participación de la Comunidad Autónoma, vía informe, en el debate previo a su votación parlamentaria. Este es por tanto el orden que procede seguir en el examen de constitucionalidad que a continuación iniciamos.

(...)

4. El escrito de recurso aduce también que los preceptos legales impugnados estarían incursos en inconstitucionalidad por la misma causa que ya fue apreciada, respecto de las normas que reiteran, en la STC 13/2015; esto es, por haberse adoptado sin haber dado ocasión a la Comunidad Autónoma para expresar su criterio sobre ellos, antes de su aprobación, con arreglo a lo previsto en el artículo 72.3 EAAr, a tenor del cual, y por lo que ahora interesa: «para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio».

Las partes no han hecho cuestión, en este procedimiento, de la aplicabilidad al caso de lo establecido en el precepto estatutario parcialmente transcrito y no cabe desde luego duda alguna de que las reglas objeto ahora de recurso quedan comprendidas en el supuesto contemplado en la norma estatutaria, siendo como son unas y otras en todo idénticas a las declaradas inconstitucionales y nulas en la STC 13/2015 por haberse omitido, antes de su aprobación parlamentaria, el trámite de informe. Tampoco discrepan propiamente sobre si el Congreso de los Diputados requirió o no en el procedimiento parlamentario controvertido el informe previsto en el artículo 72.3 EAAr. Conforme ya se ha destacado, el Presidente del Congreso de los Diputados dirigió oficio a estos efectos a la Presidenta de Aragón que, como se ha acreditado a requerimiento de este Tribunal, llegó cumplidamente a su destino el día 19 del mismo mes. A diferencia, pues, de lo ocurrido en el procedimiento parlamentario enjuiciado en la STC 13/2015, la Cámara sí interesó en este caso, una vez aceptadas las enmiendas a examen, el informe de la Comunidad Autónoma, de modo que la discusión procesal se ha de entender objetivamente ceñida a si el informe se pidió de una manera regular y en términos tales que permitieran a aquélla manifestar con efectividad su criterio al respecto. Esto es lo que la demanda niega con el argumento de que el «escaso lapso de tiempo transcurrido hasta la aprobación de la ley»

—que se produjo finalmente en el Congreso de los Diputados el 8 de julio de 2015— desde que el repetido informe fuera interesado vino a impedir a la Comunidad Autónoma cumplir con este trámite. Semejante consideración se formula previa cita de la Ley autonómica 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, cuya disposición adicional primera regula el «[i]nforme sobre transferencia de aguas», disponiendo, en lo que aquí se pretende sea de relieve, que su propuesta corresponderá al Gobierno de la Comunidad Autónoma «en plazo de dos meses, una vez que sea recabada la emisión del informe por la Administración General del Estado» y que, «aprobado el informe por el Gobierno de Aragón, será remitido a las Cortes de Aragón, para su tramitación y aprobación, en su caso» a efectos de «su remisión definitiva a la Administración General del Estado» (primer párrafo y número 3 del apartado segundo de esta disposición adicional). A ello se añade que el cumplimiento de dicho trámite por la Comunidad Autónoma habría sido tanto más difícil, o impracticable, vista la circunstancia de que el Gobierno regional estaba «en funciones» ante la celebración en el tercer domingo del mes de mayo de 2015 de elecciones a las Cortes de Aragón.

La representación del Congreso de los Diputados ha argumentado, de contrario, que «lo que se exige al Congreso es ‘solicitar’ el Informe ... no disponer de él» y que «[s]olo si ... fuera vinculante ... se necesitaría disponer del mismo antes de poder tomar una decisión sobre aprobar o rechazar las enmiendas». También en oposición a la demanda, la Abogacía del Estado ha observado, en fin, que ya el 18 de febrero del mismo año 2015 el Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente pidió informe al Gobierno de Aragón sobre textos iguales a las enmiendas controvertidas, sin que se recibiera informe alguno, como tampoco se informó por la Comunidad Autónoma cuando, con posterioridad, así se le solicitó por el Congreso de los Diputados.

5. La controversia trabada entre las partes exige recordar antes, para su solución, nuestra doctrina sobre el sentido y alcance de lo prescrito en el artículo 72.3 EAAR, completándola en lo que fuera preciso, visto lo demandado y alegado, así como considerar las circunstancias ahora relevantes de la tramitación parlamentaria de las enmiendas cuya aprobación dio lugar a las disposiciones impugnadas y de lo debatido asimismo, al respecto, en las propias Cortes de Aragón (en su diputación permanente, disuelta como estaba la asamblea).

El informe previsto en el artículo 72.3 EAAR, como otros de análogo carácter que establecen la propia Constitución o normas infraconstitucionales, es un instrumento de cooperación mediante el cual la Comunidad Autónoma es llamada a intervenir en el curso de un procedimiento estatal a fin de hacer valer sus competencias e intereses, de principio afectados por el ejercicio de una competencia que corresponde, con todo, exclusivamente al Estado; en este caso, la contemplada en el artículo 149.1.22 CE para la «legislación» y «ordenación» de «recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma». El trámite es preceptivo para el Estado, si bien el informe a emitir por la Comunidad Autónoma no es vinculante [SSTC 110/2011, de 22 de junio, FJ 15, y 13/2015, FJ 5 a)]. El carácter preceptivo del trámite implica que, cuando se dé el supuesto al que se refiere este artículo 72.3 EAAR, el órgano del Estado ha de instar de la Comunidad Autónoma la emisión del oportuno informe y dar ocasión para que el criterio autonómico pueda ser manifestado y tenido en cuenta en cada fase procedimental relevante antes de que llegue a su término el procedimiento mismo; esto es, antes de que culmine el ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva. La apertura de este trámite en la secuencia del procedimiento de que se trate y cuando concurra el supuesto del precepto estatutario es, en suma, un deber para los órganos del Estado, como lo es también para estos mismos órganos, en correspondencia con ello, el deber de respetar el ejercicio efectivo de esta atribución autonómica. Esto recordado, es aun preciso, para el mejor entendimiento de lo que sigue, hacer algunas precisiones adicionales sobre la ordenación y alcance de este trámite:

a) En la tan citada STC 13/2015 nos referimos, respecto del artículo 72.3 EAAR, a la «eventual norma estatal que regulase tal procedimiento» [FJ 5 d)] y no otra cosa ha dejado dicho el Tribunal, con plena claridad, a propósito de otras previsiones del mismo Estatuto relativas, asimismo, a diversas modalidades de participación de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de competencias estatales (STC 110/2011, FFJJ 7 y 13). Todo ello en coherencia con lo advertido en la STC 31/2010, de 28 de junio, por referencia al análogo artículo 117.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que prevé un informe preceptivo de la Generalitat para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de recursos hídricos de su ámbito territorial. En esta misma resolución el Tribunal señaló que, para las cuencas intercomunitarias, «es al legislador estatal al que corresponde

determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo en todo caso dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» (FJ 65). Cómo y cuándo se articule en el curso de los procedimientos estatales la atribución autonómica que consideramos ahora son aspectos, en definitiva, cuya determinación corresponde al Estado, sin perjuicio de que se ha de asegurar que tal participación sea efectiva y a reserva de dejar siempre a salvo la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma en punto a la ordenación de sus instituciones de autogobierno (art. 71.1 EAAr). Es relevante lo que queda dicho, como después se precisará, ante la invocación por la demanda, sin los debidos matices, de la legislación autonómica dictada «en desarrollo» del artículo 72.3 EAAr.

b) La apertura del trámite establecido en este precepto estatutario es, como ya se ha hecho constar, preceptiva para el Estado cuando se den sus condiciones, exigencia que sin duda pesa también, llegado el caso, sobre las Cortes Generales; pero semejante exigencia no conlleva, desde luego, que el informe mismo (su efectiva emisión) adquiera por ello, la condición de intervención indispensable o necesaria para el perfeccionamiento de la ley. Si, en efecto, el parecer autonómico hubiera sido oportuna y regularmente recabado y si la Comunidad Autónoma, en hipótesis, hubiera omitido la manifestación de su criterio en el plazo al efecto fijado, no por ello la prosecución del trámite legislativo sin ese informe determinaría que la ley finalmente aprobada hubiera nacido viciada, siendo inasumible la conclusión contraria, que supondría tanto como conferir a la Comunidad Autónoma un poder de veto *ex silentio* frente al ejercicio de la potestad legislativa del Estado sobre ámbitos de su exclusiva competencia. En definitiva, cuando corresponde a una u otra de las Cámaras, o a ambas, sucesivamente, interesar esta intervención autonómica, lo que está en juego con carácter prioritario es el debido respeto a la facultad de informar, mediante la necesaria solicitud al efecto. A resultados de tal respeto o transgresión sería de considerar la regularidad o irregularidad procedimental de la ley, de modo que solo cuando aquella necesaria solicitud no se hubiera realizado en absoluto, como ocurrió en el procedimiento enjuiciado en la STC 13/2015, o cuando se hubiera llevado a cabo en términos tales que hicieran de todo punto imposible o ineficaz la intervención autonómica, según pretende la actual demanda, cabría concluir en que habría resultado desconocida la atribución

autonómica y viciada, por esta causa, la disposición de ley adoptada sin dar en absoluto ocasión a la Comunidad Autónoma de hacer llegar a las Cortes su criterio o, eventualmente, de defender y hacer valer, en curso aún el procedimiento legislativo, la propia atribución estatutaria.

c) Antes de pasar a enjuiciar, sobre la base de los anteriores razonamientos, el modo en que discurrió el procedimiento legislativo debatido así como las actuaciones adoptadas por las instituciones de la Comunidad autónoma de Aragón, resulta obligado efectuar una última observación preliminar que, aun cuando no afecta directamente al objeto del presente proceso conforme ha sido delimitado por las partes, importa dejar sentada dada la litigiosidad constitucional que se viene suscitando sobre la aplicación del artículo 72.3 EAAr. La STC 13/2015 afirmó que el informe al que este precepto se refiere, lejos de entorpecer el procedimiento parlamentario, «puede servir para proporcionar a la Cámara una información adicional a tener en cuenta durante la tramitación parlamentaria» [FJ 5 d)].

Es de puntualizar ahora que si concurrieran las razones para recabar esa intervención autonómica y si la misma, pese a ello, no se interesara regularmente por los órganos de gobierno de las Cámaras, estos comportamientos omisivos podrían lesionar no solo la atribución de la Comunidad autónoma sino además, y eventualmente, los derechos de los parlamentarios que, al amparo de lo prevenido en el artículo 23.1 CE, hubieran reclamado sin éxito de aquellos órganos, la oportuna apertura del trámite informativo, al experimentar, tanto ellos como las propias Cámaras, una ilegítima privación de un elemento de juicio necesario para su decisión [SSTC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3 C) y 68/2013, de 14 de marzo, FFJJ 2 y 3].

6. Importa ya recapitular y detallar sumariamente, sobre lo razonado, cuál fue la sucesión de trámites en las Cámaras tras la presentación por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, el 28 de abril de 2015, de las enmiendas presentadas al proyecto de ley de modificación de la Ley 4/2003, de montes, y de las que traen causa las disposiciones impugnadas. Y es asimismo relevante hacer a este propósito una referencia a lo que llegó a suscitarse, a raíz de aquella iniciativa, en la Diputación Permanente de las propias Cortes de Aragón.

a) Una vez presentadas las tan citadas enmiendas, la ponencia hizo constar en su informe tanto la aceptación de las mismas como su acuerdo en orden a solicitar el informe previsto en el artículo 72.3 EAAR, informe que se interesó, conforme ha quedado reseñado, con fecha 12 de mayo por el Presidente del Congreso de los Diputados a la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón recibéndose en este último órgano el correspondiente oficio, con el texto de las enmiendas, el día 19 del mismo mes. El día posterior a la firma y remisión de aquella solicitud, la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de la Cámara aprobó, con competencia legislativa plena, el proyecto de ley y, en lo que ahora interesa, aquellas enmiendas, no sin que en el debate previo el Grupo Parlamentario Socialista preguntara si se había recibido o no el informe de la Comunidad Autónoma, respondiéndose entonces por el Presidente de la Comisión que el trámite había sido evacuado «y en este momento no tenemos constancia de haber recibido nada». El 22 de mayo siguiente tuvo entrada en el Senado el proyecto remitido por el Congreso, siendo de reseñar ahora que por parte de senadores pertenecientes al Partido Aragonés Regionalista, miembros del Grupo Parlamentario Popular, se presentaron enmiendas para la supresión de los preceptos provenientes de aquellas otras aprobadas en el Congreso de los Diputados, propuestas justificadas todas de igual modo: por «ser preceptivo el informe al que alude el art. 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón», así como por referencia a «la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2015» («Boletín Oficial de las Cortes Generales». Senado, X Legislatura, núm. 541-3591, de 15 de junio de 2015). La ponencia hizo constar en su informe el rechazo, entre otras, de estas enmiendas. Y en el debate en comisión, se adujo en nombre del Grupo Parlamentario Socialista que «la opinión [de la Comunidad Autónoma] no ha sido tomada en cuenta, ni siquiera escuchada, y parece que hoy se mantienen los mismos vicios a este respecto», manifestándose también por quienes presentaron las enmiendas antes referidas que el informe de la Comunidad Autónoma «no ha sido emitido» y que cuando las enmiendas fueron «incluidas» en el Congreso de los Diputados «no se había cumplido la Sentencia del Tribunal Constitucional, sino más bien todo lo contrario» («Diario de Sesiones del Senado», X Legislatura, núm. 471. Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático. Sesión de 17 de junio de 2015, pp. 5, 7 y 10).

La comisión aprobó el informe de la ponencia y el Pleno del Senado, a continuación, rechazó los Votos particulares de los senadores que habían propuesto, en las enmiendas citadas, la supresión, junto a otras, de las previsiones controvertidas, y que en el debate plenario argumentaron de nuevo sobre la necesaria intervención de la Comunidad Autónoma, trámite, que reiteraron, no ha sido cumplido. Finalmente, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el proyecto de ley en sesión de 8 de julio de 2015, tras un debate en el que el Grupo Parlamentario Socialista adujo, entre otras consideraciones, que «retan de nuevo al Constitucional y alegan que aquella sentencia generó incertidumbre», así como que «el informe solicitado a las Cortes no ha aparecido, no hay informe, no existe» «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación Permanente. X Legislatura, núm. 296. Sesión de 8 de julio de 2015, p. 78).

b) A los idénticos efectos de fijar el marco de este debate procesal, también interesa reseñar que las tan mencionadas enmiendas fueron sin duda conocidas por las instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues el 4 de mayo del 2015 la Mesa de la diputación permanente y la Junta de portavoces de las Cortes de Aragón (la Cámara había sido disuelta, con convocatoria de elecciones, por Decreto de 30 de marzo) admitieron a trámite la solicitud de comparecencia de la Presidenta del Gobierno autonómico, a petición del Grupo Parlamentario Socialista, a fin de que explicara las «actuaciones e informes realizados por el Gobierno de Aragón ante la Sentencia 13/2015, de 5 de febrero, del Tribunal Constitucional», a la vista «de la posición política del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados en relación con el Proyecto de Ley de montes [sic], que viene a ser contraria al fallo de dicha Sentencia» («Boletín Oficial de las Cortes de Aragón», núm. 341, Legislatura VIII, 6 de mayo de 2015). La comparecencia se verificó en sesión de la Diputación Permanente del día 7 de mayo y en su desarrollo el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente manifestó, en representación de la Presidenta y del Gobierno, que «se están haciendo los informes preceptivos» y que «[e]stamos esperando ahora que el Congreso de los Diputados nos pida ese informe, pero, mientras tanto, ya estamos trabajando en aquella petición que nos hizo el ministerio y tan pronto como estén serán conocidos por esta Cámara y, además, esos informes tienen que ser aprobados por el Consejo de Gobierno», añadiendo, en otro momento de su intervención, que «[c]on respecto al informe ... estamos trabajando en él con toda intensidad» y que «estamos a la espera de que el Congreso nos diga qué plazo tenemos y en

qué condiciones» («Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón», núm. 98, Diputación Permanente, VIII Legislatura, pp. 6 y 12).

A partir de los datos reseñados, es ya posible valorar en Derecho lo argumentado en la demanda y en las alegaciones.

7. La controversia en el presente recurso versa sobre el respeto o transgresión de la atribución que confiere a la Comunidad Autónoma de Aragón el artículo 72.3 de su Estatuto, y la posibilidad o no, en correspondencia con ello, de que dicha Comunidad Autónoma pudiera llegar a manifestar su criterio sobre las enmiendas que estuvieron en el origen de las disposiciones recurridas. En primer lugar, ha de examinarse la controvertida regularidad del procedimiento seguido en el Congreso de los Diputados –que fue la Cámara en la que se presentaron e incorporaron al proyecto de ley tales enmiendas– y apreciar y valorar, después, cuál fue, a propósito del actual debate constitucional, el proceder de las instituciones de la Comunidad Autónoma a las que correspondía evacuar el informe que aquí importa.

a) La actuación del Congreso de los Diputados merece, sin duda, algunos reproches. El informe autonómico que impone recabar el repetido artículo 72.3 EAAr ha de ser previo al ejercicio por el Estado –por las Cortes Generales, en lo que hace al caso– de la competencia que le confiere el artículo 149.1.22 CE, lo que inequívocamente supone, para nuestro Parlamento bicameral, que la Cámara en la que aquel ejercicio se incoe y tenga inicio debe solicitar y propiciar dicha intervención de la Comunidad Autónoma a fin de facilitar el más adecuado cumplimiento de las previsiones de aquel precepto estatutario. Sin embargo, no se actuó de este modo, pues la Comisión votó el día siguiente de haberse solicitado dicho informe el proyecto así enmendado, proceder éste que no facilitó, desde luego, la elaboración del oportuno informe y sin que en nada argumente en defensa de esta actuación lo alegado por la representación procesal del Congreso de los Diputados, para la que el carácter no vinculante del informe autonómico justificaría la no suspensión del procedimiento legislativo y la consiguiente aprobación inmediata del proyecto de ley. Las Cámaras son, en supuestos como el actual, enteramente libres para acoger o no, ciertamente, el parecer que tenga a bien exponer la Comunidad Autónoma, pero se ha de dar ocasión a que ese criterio se pueda llegar a manifestar con eficacia, lo que aquí, en lo que al Congreso afecta, se soslayó de modo patente.

b) Este cuestionable proceder del Congreso de los Diputados no provoca, en sí mismo considerado, la inconstitucionalidad de las disposiciones de ley que en este recurso se pretende. La mencionada Cámara legislativa, a diferencia de lo planteado en el caso resuelto por la STC 13/2015, no omitió, sin más, la solicitud del informe autonómico, informe que fue efectivamente recabado. Por tanto, los preceptos impugnados sólo podrían llegar a considerarse incursos en invalidez si, atendida la tramitación desenvuelta en las Cortes Generales y las demás circunstancias relevantes, la atribución que establece el artículo 72.3 EAAr hubiera sido de imposible ejercicio o defensa por parte de las instituciones autonómicas, pues bien claro está que un vicio de procedimiento como el que aquí hemos constatado no habría de afectar finalmente a la ley, viciándola a su vez, si la participación de la Comunidad Autónoma prevista en aquella disposición del Estatuto hubiera podido, pese a todo, ser ejercida o, cuando menos, invocada ante las Cámaras con alguna posible eficacia, de haberlo intentado así los correspondientes órganos de la Comunidad Autónoma. Desde el 19 de mayo, esos órganos tenían conocimiento directo y oficial de la presentación de unas enmiendas a las que resultaba aplicable lo previsto en el artículo 72.3 EAAr y es esta circunstancia la que impone examinar, antes de resolver la presente impugnación, cuál fue su proceder a partir de aquella fecha, pues de ninguna manera es igual la responsabilidad constitucional que cabe esperar de quienes son directa y formalmente requeridos para evacuar un cierto informe que la que alguna vez se ha alegado ante nosotros sobre la sola base de que la Comunidad Autónoma hubiera podido conocer el procedimiento legislativo en curso por la propia publicidad de los trabajos parlamentarios (STC 164/2013, antes citada, FJ 5).

Esto es lo que procede considerar seguidamente, no sin hacer antes dos puntualizaciones de relieve. El proyecto de ley inicialmente aprobado en el Congreso tuvo entrada en el Senado el 22 de mayo de 2015, el cual propuso sus enmiendas, concluyendo así su intervención, el 25 de junio siguiente, por más que —esta es la primera observación ahora pertinente— hubiera podido llegar a agotar el plazo legal de dos meses (art. 90.2 CE), ya prosiguiendo la tramitación del proyecto durante el siguiente período ordinario de sesiones (en el mes de septiembre, por lo que ahora importa), ya, eventualmente, habilitando a estos efectos sesiones extraordinarias (arts. 69.1 y 70 del Reglamento del Senado). Conviene asimismo reseñar, en otro orden de cosas, que al tiempo de la recepción en la Presidencia autonómica

(el 19 de mayo) de aquella solicitud de informe era sin duda el Gobierno de la Comunidad Autónoma el órgano competente para emitirlo, «remitiéndolo a las Cortes de Aragón para su conocimiento» [art. 12.19) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón] y que así continuó siendo hasta el 10 de junio de 2015, fecha en la que entró en vigor la más arriba citada Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón y, en lo que aquí interesa, su también ya mencionada disposición adicional primera, relativa al «[i]nforme sobre transferencias de aguas», informe que pasó entonces a corresponder a las Cortes de la Comunidad Autónoma, previa propuesta del Gobierno a emitir «en el plazo de dos meses» (párrafo primero y apartado tercero del número 2 de esta disposición legal).

8. Sobre la base de lo razonado en el fundamento jurídico anterior, el Tribunal no aprecia que, a lo largo de la tramitación en las Cortes Generales de las enmiendas controvertidas, la Comunidad Autónoma se hubiera visto privada, en todo momento y en términos absolutos, de la posibilidad de ejercer o, en su defecto, de hacer valer la atribución estatutaria (art. 72.3) que su Gobierno ahora invoca. Este Gobierno, y la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón, supieron de aquellas enmiendas al menos con fecha de 4 de mayo, a poco de su presentación, pues, el 28 de abril. Y si bien es cierto que la solicitud de informe sobre ellas llegó a la Presidencia de la Comunidad Autónoma el día 19 de mayo, cuando ya la Comisión del Congreso, el anterior día 13, las había hecho suyas, no lo es menos que las instituciones autonómicas no actuaron ni reaccionaron entonces en modo alguno, pudiendo sin duda hacerlo, ante el requerimiento recibido.

No lo hizo, desde luego el Gobierno autonómico, que bien pudo interesar con prontitud el señalamiento de un plazo para informar o, en todo caso, remitir de inmediato al Senado, tan pronto fue pública la aprobación inicial del proyecto por aquella otra Cámara, el informe que, según hizo constar ante la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón, ya se estaba preparando. Pero ni se llevó a cabo tal remisión ni se formuló ante el Senado ninguna otra solicitud o protesta, como pudieran haber sido, respectivamente, la de que se ampliaran, a fin de concluir y hacer llegar el repetido informe, de estimarse ello preciso, los plazos del procedimiento legislativo en curso (arts. 107.1 y 113.2 RS) hasta los dos meses que marca el artículo 90.2 CE, o la que invocara la indebida aprobación de las enmiendas en el Congreso sin dar ocasión a que la Comunidad Autónoma manifestara su criterio

sobre ellas. Precisamente, esta invocación hubiera podido llevar al Senado a decidir de otro modo sobre las enmiendas de supresión que, con cita del artículo 72.3 EAAr, se motivaron en la condición preceptiva del trámite de informe por la Comunidad Autónoma, enmiendas finalmente no asumidas por esta Cámara. Y tampoco cabe, en los mismos términos, descartar que, de haber sido remitido el propio informe directamente al Senado, la Cámara pudiera haberlo tenido en cuenta al pronunciarse sobre las controvertidas enmiendas del Congreso, enmendándolas acaso a su vez, y dando lugar, en tal hipótesis, a que el Congreso hubiera de votar más tarde sobre tales nuevas propuestas. Esto habría permitido, a la postre, un conocimiento por una y otra Cámara del criterio de la Comunidad Autónoma antes de la aprobación final del proyecto, conocimiento que debió haberse buscado antes y de mejor manera ya por el Congreso, como es claro, pero que el Gobierno autonómico pudo sin duda haber intentado mientras estuvo aún pendiente el procedimiento legislativo en el Senado, que, cabe recordar, solo votó en Pleno sobre las propuestas de veto y de enmiendas de los senadores el 25 de junio de 2015, cuando había transcurrido ya más de un mes, por tanto, desde la recepción en la Presidencia de Aragón del oficio del Presidente del Congreso al que se adjuntó el texto de las repetidas enmiendas.

El Gobierno autonómico, en definitiva, ni remitió informe alguno a las Cortes Generales, al Senado, según queda dicho, cuando aun manifiestamente podía hacerlo, ni hizo valer ante el Parlamento nacional, además o alternatively, la atribución estatutaria cuya vulneración hoy denuncia, actuaciones, unas u otras, que pudo haber llevado a cabo aun estando en funciones. En todo caso, un Gobierno en funciones no estaba legalmente privado del ejercicio y defensa de su competencia a tal efecto, pues la que le correspondía para emitir el informe ex artículo 72.3 EAAr no figura, ciertamente, entre las negadas al Gobierno en tal situación por el artículo 6.4 de la ya citada Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón. En fin, tampoco consta que se hiciera nada en tal sentido ni por la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón, a la que correspondía, entre otros cometidos, «velar por los poderes de las Cortes de Aragón cuando estas no estén reunidas o queden disueltas» (art. 70.1 del Reglamento entonces vigente de la asamblea autonómica) ni por la Asamblea autonómica, constituida, tras las elecciones, el 18 de junio, fecha también anterior a aquella en la cual, por decirlo una vez más, el Senado procedió, el día 25 del mismo mes, a su votación final del proyecto. El 10 de junio había entrado en vigor la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, cuya

disposición adicional primera atribuyó el «[i]forme sobre transferencias de aguas» a las Cortes autonómicas.

En suma, la Comunidad Autónoma de Aragón fue requerida, aunque de modo y en circunstancias formalmente poco atentas, para emitir su informe. Y ni lo llegó a evacuar, pudiendo haberlo hecho ante el Senado, ni invocó tampoco ante las Cortes Generales, en curso todavía el procedimiento legislativo, el menoscabo de la atribución propia que hoy defiende, menoscabo que pudo acaso haberse reparado en aquel procedimiento y que no es dable aducir frente a la ley cuando, como aquí es de ver, no se intentó en modo alguno. Por consiguiente, no es razonable imputar a la actuación del Congreso de los Diputados un vicio de invalidez de las disposiciones de ley que se impugnan. El artículo 72.3 EAAr consiente una cierta presencia de la Comunidad Autónoma, por vía de informe, en procedimientos estatales y entre ellos, como aquí era el caso, en el proceso de elaboración de la ley. La norma vincula, obviamente, a las instituciones y órganos del Estado en cada supuesto afectados. Pero también compromete a los titulares de este derecho de participación en orden a poner el debido celo en su ejercicio o a denunciar, llegado el caso, su merma en el curso del procedimiento en el que se padeció tal menoscabo. Si lo primero no se realizó, la ley, desde luego, no nació viciada y así es de entender ahora. Tampoco podría esperarse conclusión diferente, por lo demás, cuando no se reaccionó oportunamente frente a un proceder que, sin protesta previa alguna, se trae ante esta jurisdicción para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de normas de ley.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad

Voto Particular que formula el Magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2192-2016

(...)

1. Antes que nada conviene recordar los antecedentes y circunstancias de la impugnación que resuelve la Sentencia de la que discrepo. El presente recurso de inconstitucionalidad trae causa de la STC 13/2015, de 5 de febrero, en la que se declararon inconstitucionales y nulas diversas disposiciones de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que afectaban al régimen de transferencias hídricas a través del acueducto Tajo-Segura, porque en el procedimiento legislativo no se había recabado el informe de la Comunidad Autónoma de Aragón tal y como exigía el precepto estatutario ya mencionado. Entonces este Tribunal subrayó que las Cortes Generales no podían desvincularse del contenido del Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma que, «en su condición de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, integra el bloque de constitucionalidad». Y con respecto al concreto informe preceptivo y no vinculante cuya omisión denunciaba la Comunidad Autónoma, rechazamos la alegación de la Cámara legislativa de que «entorpe[cier]a el procedimiento legislativo o afect[ara] a la autonomía de la Cámara, en la medida en que, por el contrario, puede servir para proporcionar a la Cámara una información adicional a tener en cuenta durante la tramitación legislativa». Por ello, el Tribunal declaró inconstitucionales y nulas las normas aprobadas sin recabar el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, pero difirió un año la eficacia de la declaración de nulidad. Si se quería evitar esa nulidad diferida, había que tramitar y aprobar unas nuevas disposiciones legales con el mismo contenido que las declaradas inconstitucionales, subsanando la deficiencia declarada. La presente impugnación versa, en suma, sobre la forma en la que, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la modificación de la Ley de montes, se dio cumplimiento a las obligaciones derivadas de la STC 13/2015.

Los hechos, que se exponen en detalle en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia, se pueden resumir de la siguiente forma. Una vez aceptadas unas enmiendas con el contenido de las disposiciones anteriormente declaradas inconstitucionales, el Presidente del Congreso de los Diputados dirigió una solicitud a la Presidenta de Aragón para que evacuara el informe previsto en el artículo 72.3 EAAr. La solicitud fue firmada y cursada con fecha de 12 de mayo de 2015 y llegó a su destinatario con fecha de 19 de mayo. Pero el día siguiente a la remisión de la solicitud, el 13 de mayo, la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso

aprobó con competencia legislativa plena, el proyecto de ley, incluidas las mencionadas enmiendas. El proyecto de ley siguió su tramitación en el Senado y fue aprobado definitivamente por el Pleno del Congreso en sesión de 8 de julio de 2015.

(...)

3. A continuación expondré por qué no comparto la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad:

a) En primer lugar, no muestra plena coherencia con la STC 13/2015, en la que se consideró que la consulta a la Comunidad Autónoma de Aragón era un requisito procedimental de validez de las disposiciones relacionadas con cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de dicha Comunidad Autónoma, de forma que la omisión de la solicitud del correspondiente informe debía conducir a la inconstitucionalidad de las disposiciones afectadas, como entonces se afirmó y se llevó al fallo. Recordemos, además, que aquella Sentencia señaló que el informe preceptivo y vinculante del artículo 72.3 EAAr sirve «para proporcionar a la Cámara una información adicional a tener en cuenta durante la tramitación legislativa». La finalidad del informe exigido en la norma estatutaria consiste en que la posición de la Comunidad Autónoma sobre una determinada cuestión tenga la oportunidad de ser tenida en cuenta en el procedimiento estatal de toma de decisiones: en el presente caso, en el procedimiento legislativo que se desarrolla en las Cortes Generales. Solo así cobra sentido el inciso final del artículo 72.3 EAAr: «El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas». Para ello debe garantizarse que la Comunidad Autónoma tenga realmente la oportunidad de ser oída antes de que las Cámaras se pronuncien definitivamente sobre la iniciativa legislativa, y ello solo puede materializarse mediante la fijación de un plazo determinado para ello, con la consiguiente suspensión del procedimiento parlamentario en curso.

b) A la misma conclusión debería haberse llegado incluso careciendo del inequívoco precedente abordado por la STC 13/2015, pues no puede ser otra la consecuencia jurídica que debe llevar aparejada la finalización de un procedimiento en el que no se espera a que se evacue el informe que exige

una norma jurídica. En efecto, en todas las regulaciones procedimentales se parte de la premisa de que es necesario un determinado plazo para la evacuación de los informes, que será mayor o menor dependiendo de la naturaleza del informe, el órgano que lo emite y la urgencia del procedimiento (compárese, por ejemplo, el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas). Plazo que, por regla general, debe ser respetado por el órgano competente para resolver, en el sentido de que, solo una vez transcurrido, le es lícito proseguir con sus actuaciones o resolver lo que proceda.

Este es también el criterio que sentó la célebre Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980 (*Roquette Frères c. Consejo*, as. 138/79) en una época en la que la participación del Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo era meramente consultiva. El Tribunal de Justicia afirmó entonces que la consulta en debida forma del Parlamento Europeo, en los casos previstos por los tratados constitutivos, era una formalidad esencial por representar un «elemento esencial del equilibrio institucional deseado por el Tratado», cuyo incumplimiento implicaba la nulidad del acto de que se trate, y que «el cumplimiento de dicha exigencia implica que el Parlamento exprese su opinión; no se puede considerar que queda satisfecha con una mera solicitud de dictamen por parte del Consejo» (apartados 33-34). Doctrina que fue reiterada en la Sentencia de 30 de marzo de 1995 (*Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea*, as. C-65/93, apartados 21 y 22)

En su lugar, la Sentencia de la que disiento ha inventado una nueva categoría de informe, el informe que únicamente requiere ser solicitado pero que no necesita ser esperado, esto es, el informe al que, de entrada y con plena libertad, se le puede negar cualquier posible influencia, pues quedaría totalmente en manos de quien lo pide la decisión de fijar o no un plazo razonable para su emisión y la decisión de esperar o no a que se pronuncie la entidad requerida.

c) Teniendo en cuenta el significado institucional de la previsión del informe (que, según la STC 13/2015, FJ 5, «tiene por objeto establecer un mecanismo de cooperación en un ámbito en el que resultan afectados intereses estatales y autonómicos») y el rango de la norma que lo exige (norma institucional básica de una Comunidad Autónoma y, por tanto,

perteneciente al bloque de la constitucionalidad), no puedo compartir la nula consideración que se refleja en la Sentencia hacia un mecanismo de cooperación del que tan necesitado está nuestro Estado autonómico para lograr la cooperación en el ejercicio de competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que confluyen en el mismo espacio físico. El presente pronunciamiento desatiende tanto el principio de cooperación como el de lealtad institucional, principios que deben regir nuestro sistema autonómico para prevenir en lo posible los conflictos. Quienes consideran que las deficiencias de nuestro Estado autonómico no provienen siempre, o solo, del contenido o la estructura del bloque de la constitucionalidad, sino también, en ocasiones, de la forma en que se interpreta ese bloque, obtendrán de la lectura de esta Sentencia respaldo a sus argumentos.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
VII
Recensiones

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio. *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Ediciones de El Cronista – Iustel, Madrid, 2017, 494 pp.

Luis Manuel MIRANDA LÓPEZ
Letrado de las Cortes Generales.

1. “Solo con las normas no se cambiará el Parlamento si al mismo tiempo no se cambian los comportamientos”. Esta idea que se plasma en la *Introducción* y en las páginas finales del libro que se recensiona es su *leitmotiv*: si se quiere un Parlamento moderno, adecuado a los tiempos actuales y con vocación de perdurar en el tiempo, no basta con que la transformación venga desde el lado normativo, sino que el comportamiento de los sujetos –internos y externos– va a determinar el éxito o el fracaso de las reformas. A lo largo de las siguientes líneas intentaré dar cuenta de *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio* en el que Ignacio Astarloa vuelca su experiencia fruto de su ya larga trayectoria pública, que debe ser puesta en valor, en tanto que concitan en él todos los puntos de vista que sobre el Parlamento se puede esperar: su condición de Letrado de las Cortes y, en su momento, de Secretario General del Congreso de los Diputados; su experiencia como miembro del Gobierno y también como diputado; finalmente, pero no menos importante, su condición de ciudadano preocupado por el sistema político-institucional y el devenir de los tiempos.

2. El libro está dividido en siete capítulos más una introducción y un prólogo –a cargo del jurista y académico Santiago Muñoz Machado– junto con una muy extensa bibliografía que permite al lector profundizar en los temas que se analizan. Al margen de su división formal, la obra puede ser delimitada en tres grandes bloques: un bloque referido a la perspectiva histórica y política de los parlamentos que profundiza en su largo recorrido hasta llegar al momento actual; un segundo bloque que trata de forma exhaustiva las reformas operadas y las fracasadas en relación con el Parlamento español y, finalmente, un tercer bloque referido a su apuesta por la reforma del Parlamento junto con unas reflexiones finales. Se expondrán estos tres bloques por separado.

3. Entrando en el análisis del primer bloque, el referido a la perspectiva histórica y política de los parlamentos (capítulos II y III), la idea con la que el lector finaliza esas páginas es muy clara: nunca ha habido una edad de oro del Parlamento en un sentido –si se quiere– canónico. Es más, el verdadero éxito del Parlamento surge a raíz de la Segunda Guerra Mundial y las Constituciones que se promulgan durante esos años. Dicho de otro modo, es un mito que el Parlamento esté viviendo sus peores momentos históricos; antes al contrario, sin perjuicio de obligadas reformas y retos a los que hacer frente, el Parlamento de la segunda mitad del siglo XX ha sido

un elemento central en los sistemas políticos. Y esto no es una conclusión apriorística del autor sino que es el desenlace de un recorrido histórico, filosófico y comparado sobre la evolución de los parlamentos dentro y fuera de nuestras fronteras que hará las delicias de cualquier estudioso sobre la materia a través de las abundantes referencias bibliográficas.

Así, se recogen los debates fundacionales de los distintos países y se hace un recorrido por las principales instituciones parlamentarias como el mandato representativo, las prerrogativas parlamentarias, la organización de las Cámaras... concluyendo que el Parlamento nunca ha podido considerarse como una institución estática, sino que en su esencia está su carácter dinámico a través de los “modelos sucesivos de democracia liberal” (Mc Pherson, p. 58). Además, señala el autor, el Parlamento, como toda institución a lo largo del tiempo, ha sufrido éxitos y fracasos sin que quepa, por tanto, considerar que en algún momento haya habido una consolidación de un modelo de Parlamento normativo y de referencia, siendo, al contrario, como nota común, la vivencia de momentos históricos de aumento o declinación (p. 69).

Como no podía ser de otra manera, en el libro encontramos un extenso recorrido por la Historia constitucional española. Aunque no es este el momento y el lugar para comentar el análisis que de la Historia constitucional hace el autor, sí me gustaría destacar dos ideas. La primera, que España no desmerece en el análisis comparado. Como en cualquier otro país, su Historia constitucional ha estado plagada de luces y sombras, en las que con mayor o menor fortuna ha hecho frente a las adversidades. La segunda, que al igual que ha ocurrido en otras latitudes, en España ha habido estudiosos y críticos notables con el Parlamento que no han pretendido sino relanzarlo y dotarlo de la posición que merece. En este sentido, a modo de anécdota, se pueden ver las reflexiones que realizan en momentos históricos diferentes insignes escritores como Pérez Galdós y Azorín –también diputado– en relación con la oratoria parlamentaria y la capacidad de convencimiento (pp. 76 y 77).

Mención especial merece el tratamiento que se le dispensa a los partidos políticos, su posición y evolución en el Parlamento. En efecto, si de entre todas las cuestiones tratadas y analizadas se debe destacar una para que cualquier reforma parlamentaria tenga éxito, es la relativa a los partidos políticos. Sin embargo, sorprenderá al lector que se aproxime por primera

vez a estas cuestiones, que ya en el siglo XIX se vertían críticas similares a las actuales y se vislumbraban los derroteros de los partidos políticos en los años sucesivos. Esclarecedoras son las palabras escritas en 1885 por Gumersindo de Azcárate, que más bien parecen escritas hoy en día (pp. 83-86). Sin duda alguna, dan lugar a la reflexión.

Para concluir esta primera parte, conviene retener algunas ideas que situarán al lector en el camino para enfrentarse a los siguientes capítulos. En cualquier lugar del mundo –incluida España– ha sido y es una constante la crítica a la función y posición de los parlamentos en los sistemas institucionales. En este sentido, el autor dedica varias páginas a las diferentes propuestas de reforma en Francia, Italia y Reino Unido, considerando que “la historia del Parlamento sería la historia interminable de un desencanto”. Por otro lado, se remarca que, consecuencia de lo anterior, una de las características más importantes del Parlamento es su capacidad para adaptarse a las circunstancias de cada tiempo (p. 91).

4. El segundo gran bloque del libro se refiere a las reformas que se han llevado a cabo durante estos años en España referidas al Parlamento, así como aquellas que no se han podido sustanciar –reformas frustradas, en palabras del autor– y otras que están encima de la mesa en la actualidad (capítulos V, VI y VII). En estos capítulos es interesante observar cómo en cada Legislatura se ha intentado llevar a cabo alguna reforma del Reglamento del Congreso sin fortuna, a pesar del esfuerzo del Presidente de la Cámara de turno y cómo, a lo largo de los años, se ha ido generando un gran *corpus* de contenido diverso para acometer tal tarea. Sin embargo, a pesar del escaso éxito de la reforma reglamentaria no es menos cierto que se han operado reformas de mayor o menor alcance en el funcionamiento de las Cámaras a través de la vía legislativa. En muchas ocasiones dotándolas de nuevas funciones más allá de las establecidas constitucionalmente. Como reflexiona el autor, esto ha sido así por dos razones: ante el cambio de criterio del partido que un día se encontraba en el Gobierno y otro en la oposición y viceversa; y dada la mayor facilidad de sacar adelante una ley que una reforma del Reglamento.

Ahora bien, no deja de sorprender que las propuestas de reforma en el Parlamento vayan en un doble sentido. De una parte, encontramos propuestas de reforma que podríamos denominar como permanentes: aquellas

que legislatura tras legislatura se sacan a la luz como son las relativas al procedimiento legislativo o a los mecanismos de control al Gobierno. De otra, encontramos aquellas que habiendo tenido más o menos continuidad en el tiempo sorprenden por su rabiosa actualidad: estoy haciendo referencia a las propuestas de creación de Comisiones de Investigación o al control del veto presupuestario por parte de la Mesa de las Cámara. En este sentido, parece más probable que diferentes fuerzas políticas se pongan de acuerdo, en un momento en el que la aritmética parlamentaria es variable, para hacer frente a alguna de estas reformas coyunturales que con respecto a las reformas estructurales necesarias para relanzar al Parlamento. Aunque todo paso es bueno, conviene, como observa el autor, ser cauteloso e intentar ver el efecto de cada reforma más allá del corto plazo.

Por otro lado, resulta un tanto desolador confrontar el elenco de medidas propuestas y no operadas a lo largo de los años con las demandas realizadas en la actual situación política en las Cortes Generales. En efecto, propuestas que desde un punto de vista teórico se formularon hace varias décadas han sido planteadas en la práctica por las nuevas formaciones políticas que han entrado en el Parlamento en la XI y XII Legislatura. Sin extendernos, podemos traer a colación las diversas propuestas acerca de que se articule algún debate monográfico bien en Pleno bien en Comisión o el alcance de los trabajos de las Subcomisiones o Comisiones de Estudio ya que éstas se han visto multiplicadas en la presente Legislatura. Esto debe hacernos pensar que, varios años antes de llegar la situación actual, algunos ya entendieron que las Cámaras necesitaban actualizar sus formas de actuación.

En fin, en estos capítulos, como he dicho, Ignacio Astarloa escudriña las reformas operadas y las frustradas y fruto de su análisis, en los últimos capítulos del libro, reflexiona sobre la dirección que ha tomar el Parlamento en el futuro más inmediato.

5. El último bloque –bien que diseminado en capítulos no consecutivos (capítulos III, IV y VIII)- referido a la apuesta del autor por la reforma del Parlamento y sus reflexiones finales es, a juicio de quien escribe, el más interesante. Parece adecuado justificar tal opinión. Si se leen con detenimiento todas las propuestas de reformas, el lector advertirá que, como ya se ha dicho, el elemento común de su fracaso es el cambio de criterio y de posición de quienes estando en el Gobierno sostenían una cosa y en la opo-

sición la contraria. Pues bien, el autor ha desempeñado su profesión en las tres patas que sustentan el funcionamiento del Parlamento: el Gobierno, los diputados y la Administración parlamentaria. Las propuestas y reflexiones que traslada son las de aquel que tiene una visión poliédrica de la cuestión a tratar y, en consecuencia, se formulan con la distancia necesaria pero, a su vez, con el conocimiento de quien ha prestado sus servicios al Parlamento y en el Parlamento, actualmente desde su posición de Letrado de las Cortes.

Por todo ello, Ignacio Astarloa formula dos ideas-fuerza: primero, cuando se habla de democracia, se está defendiendo la democracia representativa frente a la democracia directa o la digital tan en boga en estos momentos, sin que quepa desdeñar ni su influjo ni la necesidad de complementar a la representativa; segundo, en el libro se apuesta por la reforma del Parlamento: ni el inmovilismo ni la ruptura con el sistema establecido, sino que lo que se propone es actualizar el Parlamento como en otros momentos históricos se ha tenido que hacer. Con ello, antes de acometer cualquier reforma resulta imprescindible destacar que el Parlamento es el elemento determinante y definidor de la democracia representativa. Ahora bien, debe reflexionarse si la línea a seguir es la conversión hacia un Parlamento florero que se limite a una mera ratificación de cuestiones que vengan dadas desde fuera o, por el contrario, activo y nuclear en el sistema real. Todo ello pasando, en la actualidad, necesariamente por un nuevo contrato entre el parlamentario individual y el grupo parlamentario y su formación política. A lo que hay que añadir que por mucho que se intente llevar a cabo cualquier reforma, si las actitudes y comportamientos de los actores no varían, todo seguirá siendo igual. Continúa el autor apuntando que tan es importante llevar a cabo la transformación del Parlamento, como que cualquier reforma ha de ser realista en el sentido de que el parlamento haga lo que esté en condiciones de hacer y no otra cosa, pero que, en todo caso, lo haga bien. Finalmente, no hay que olvidarse de que en una democracia representativa, la otra cara de la moneda son los ciudadanos, luego el Parlamento tiene que conectar a todos los niveles con ellos, con canales abiertos de comunicación bidireccional. Para llevar a cabo cualquier reforma, y no es menos importante, hay que establecer un método claro para acometerla (pp. 200-202).

Con estas premisas, glosaré brevemente las líneas maestras de sus propuestas. La primera de ellas es la relativa a la necesidad de reforzar el prestigio de los parlamentarios. En este sentido y ante el actual escenario de

juicios a distintos miembros de formaciones políticas, el autor pone el acento en que la probidad de los servidores públicos no puede estar en entredicho. En consecuencia, plantea temas de actualidad como la relación con los lobbies o el régimen de las compatibilidades, además de un ejercicio recto y transparente de la función representativa. A continuación, analiza la cuestión relativa a la pluralidad de funciones que puede asumir el Parlamento. Junto con las tradicionales legislativa y de control a las que dedica extensas páginas, encontramos aquellas otras que quizá sean algo más etéreas pero que se encuentran en el núcleo y en la esencia del Parlamento: la función deliberante, siendo necesario que el debate parlamentario sea abierto y plural y que sus actores se sientan estimulados para celebrarlo en sede parlamentaria y no fuera de ella; la función de integración y composición de ideas e intereses plurales de la sociedad; la capacidad de liderazgo y de orientación, junto con la de “parlamentarizar” la opinión pública; el aumento de su presencia en las decisiones que afectan a las posiciones globales del Gobierno fuera de nuestras fronteras y, desde luego, seguir manteniendo la función de reflexión y estudio que, dicho sea de paso, en la presente Legislatura está constituyendo quizá la función más importante pues, como ha quedado dicho, se han multiplicado las Subcomisiones, Ponencias de Estudio, Comisiones de Estudio e incluso Comisiones de Investigación.

Como decía más arriba, al procedimiento legislativo y a los mecanismos de control, el autor le dedica no pocas páginas. No procede resumir cada una de las propuestas, basta con retener la idea de que cualquier reforma del procedimiento legislativo tiene que combinar la correspondiente visibilidad política pues, en definitiva, la iniciativa legislativa es política, con el necesario rigor técnico en su tramitación. En cuanto a los procedimientos de control ordinarios, se torna imprescindible acabar con los bloqueos de las mayorías, así como establecer un calendario concreto y detallado acerca de la necesidad de sustanciar comparecencias o someterse a turnos de preguntas orales.

Finalmente, el autor se centra en el imprescindible análisis y propuesta de los medios personales y materiales para agilizar y modernizar el trabajo parlamentario. Junto a ello, encontramos un último apartado dedicado a la conexión con la sociedad en los términos antedichos: a través de la participación de los ciudadanos y la comunicación del Parlamento con estos. Para cerrar el círculo abierto al inicio, junto con la modificación

de las normas jurídicas que rigen el Parlamento se torna imprescindible el cambio de actitudes y comportamientos, análisis que realiza en el último apartado dedicado a las reglas no escritas.

6. En las páginas anteriores he pretendido dar cuenta del sugerente nuevo libro de Ignacio Astarloa, *El Parlamento moderno. Importancia, des- crédito y cambio*; un libro en el que se combina la perspectiva histórica con el análisis jurídico y político de nuestra democracia, en el que se esbozan los retos a los que nos enfrentamos y se proponen soluciones de altura para hacerles frente. El jurista inquieto encontrará entre sus páginas un tesoro a través de las múltiples referencias y análisis que se contienen en él; pero lo que es más importante, el ciudadano interesado en el funcionamiento del Parlamento tendrá una ventana a la que asomarse que le servirá de reflexión para formarse un juicio sosegado y de valor en los tiempos acelerados que vivimos.

GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro. *El purgatorio de las ideas*. Galaxia Gutenberg. Madrid, 2016. 123 págs.

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

Letrado de las Cortes Generales. Catedrático de
Derecho Constitucional de la URJC.

I. Anticipemos, cuanto antes, el contenido de este libro. Es una recopilación de máximas o aforismos, es decir de declaraciones o sentencias que expresan de forma concisa y coherente una idea o un principio moral. Las máximas o aforismos nacen de la propia vivencia, de la experiencia, mientras que los axiomas son verdades obvias que no requieren comprobación. Lo expresa así el autor en el introito: “En este cajón atiborrado de salarinas e inquietantes sentencias no caben las verdades absolutas. *Un totum revolutum* en donde conviven, no sin cierto desorden, la reflexión y la experiencia, pero también la ocurrencia y el instinto. Por ello, ni puede, ni quiere, ni debe ser una obra correcta. El mismo título del libro, *El purgatorio de las ideas*, evidencia la intencionada “huida de un contraste con mayores aspiraciones”.

El profesor González Trevijano tiene una envidiable trayectoria profesional que, por el momento, he visto colmada con el reconocimiento que comporta su nombramiento como Magistrado del Tribunal Constitucional, en razón de su condición de prestigioso Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos, de la que fue rector durante más de doce años. Antes ocupó un puesto de gran proyección académica cual es el de Subdirector General del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales que regía por entonces Carmen Iglesias.

Sus primeras obras se atenían, dejémoslo así, al guion esperable de un Catedrático de Derecho Constitucional, que se formó, por cierto, en la Universidad Complutense con su maestro Jorge de Esteban Alonso. Entre esas obras, “La costumbre constitucional”, derivada de su tesis doctoral y que publicó el Congreso de los Diputados, “Libertad de circulación, residencia, entrada y salida en España”, “La inviolabilidad del domicilio”, “La cuestión de confianza”, “El refrendo” o “El Tribunal Constitucional”.

Fruto de su amplísima colaboración en distintos periódicos nacen distintos libros recopilatorios, de los que el primero fue “La España constitucional”, al que siguieron “Entre güelfos y gibelinos”, “Crónica de un tiempo convulsionado”, “El discurso que me gustaría escuchar” y “Yo ciudadano”.

En fin, su imaginación y capacidad relacional de la historia, con la política, el arte y el derecho le han llevado a escribir obras singulares de apasionante lectura como “La mirada del poder”, “Dragones de la política”, “Magnicidios de la historia” y “El purgatorio de las ideas”.

Pedro González-Trevijano es un jurista, un gran jurista, aunque su inquietud intelectual sobrepasa una concepción vital cerrada o encerrada en el Derecho, del que trasciende gracias a sus amplios conocimientos de la historia política, de la historia de las ideas y del arte. Pero las máximas que nos ofrece trascienden el ámbito de lo gnoseológico pues nacen de la abstracción de lo empírico, de la deducción a partir del vivir esencial y existencial de su autor.

Aun cuando, como creo que se habrá ya comprendido, *El purgatorio de las ideas* no es un libro de principios jurídicos, sin perjuicio de que contiene algunos porque aunque González-Trevijano se ha despojado del ropaje de jurista, se entiende perfectamente que un hombre del Derecho dedique su esfuerzo –además del natural divertimento que ello comporta– a la elucubración sobre principios y es que el recto entendimiento del Derecho requiere una concepción principial. En efecto, aunque relegados formalmente en la jerarquía de las fuentes del Derecho, éste solo puede explicarse a partir de los principios, que conglomeran las razones a las que el Derecho responde. Así cuando el Derecho se aparta de los principios, o los orilla por exigencias coyunturales, pierde su razón de ser y por ende su legitimidad como instrumento racional de ordenación de la vida social.

II. No pretende el profesor y magistrado González-Trevijano convertir las máximas en un evangelio laico al que las personas deban conformar su conducta. Desde luego su absoluto respeto a la libertad individual le impide anhelar semejante aspiración. Ahora bien, ante tamaña soberbia de la sociedad contemporánea vacilante en una suerte de nihilismo, no es desdeñable la invitación a la lectura de estas sentencias tan breves en su enunciación como claras en su formulación y contundentes en su alcance. Y es que el lector (de bien) encontrará desde ideas almacenadas en el fondo de su cerebro que puede revivir (y también llevar a la práctica) hasta lecciones de ética pública o colectiva que quizás por su obviedad aparecen no pocas veces marginadas. Con todo, como el profesor González-Trevijano escribe en la introducción, “hay dos recurrentes acompañantes a lo largo de la presente obra que no terminan de despedirse nunca: el sentido de la vida y la razón de la muerte. La primera, más que comprensible... La segunda, no exenta de angustia”.

Quizás no sea un libro para leer de seguido, de una vez. Es más bien un libro de acompañamiento en la mesa o en la mesilla. No es un libro que lleve

al lector a la avidez por terminarlo. Es más bien un libro para deleitarse, para disfrutar, para saborear. Invita en cada línea a parar, a templar, a reflexionar, a aprender o reaprender. “No permitas que el tiempo de las dudas sea mayor que el de tus actos”. “Huye tanto de dejarte doblegar, como del enfrentamiento permanente”. “En política, tan importantes son las decisiones, como el tiempo en que se toman” o “El político disgrega, el estadista aglutina” o “En Política, lamentablemente, hay muy pocas letras que se escriben con mayúsculas”. “El Derecho sin justicia no es más que un burdo disfraz del poder” o “El Derecho va ligado al más fuerte. La Justicia, a la verdad y los valores”. “La democracia es la manera más satisfactoria de convivir con el desencuentro”. “La melancolía es el lento suicidio en la vida”. “La independencia, o es radical, o no es nada. No se es independiente a tiempo parcial”.

Son una pequeñísima muestra de un extraordinario opúsculo, repleto de principios y de valores, lleno de aspiraciones de lo que anhelamos y debemos ser, transitado por apelaciones a las virtudes que han de regir nuestro existir en comunidad. La capacidad para compendiar en un suspiro, en no más de tres líneas, pensamientos tan profundos, demuestra el ejemplar dominio del lenguaje de un autor, Pedro González-Trevijano, que nos lega una pequeña obra maestra.

Escribir como dibujar es revivir, concluye Cabré en su “Yo confieso”. Y este libro revive en nosotros la mejor condición del ser humano que busca la perfección tanto en su condición individual como en su relación con los otros dentro de la comunidad. En una sociedad progresivamente desvalorizada o, al menos, minusvaloradora de los valores, apartados a un lado ante el dominio de la inmediatez material, la reivindicación de los principios es trascendente, al menos para avivar la reflexión individual y la conciencia social o colectiva.

LASSALLE RUIZ, José María. *Contra el populismo. Cartografía de un totalitarismo posmoderno*. Editorial Debate, Barcelona, 2017, 125 pp.

David DELGADO RAMOS
Doctor en Derecho.

I

Surgido de entre los escombros de la crisis económica, el populismo del siglo XXI se ha convertido en el epítome perfecto de una democracia en tránsito, azuzada por el miedo, la incomprensión y la desconfianza.

Liberador para unos, dictadura encubierta para otros, el populismo ha encontrado su razón de ser en un mundo que ha sucumbido a los grandes desafíos de la democracia en la Era Digital. Una era en la que fenómenos como la *posverdad* y el conocimiento ilimitado gracias al libre acceso a internet ha propiciado la dilución de verdades hasta ahora intangibles e inmutables, comúnmente válidas y aceptadas.

Ese esquema se ha roto. Impulsado por las suspicacias hacia un modelo de democracia liberal, que no ha sabido traer la prosperidad y desarrollo prometido para todos, y agravado por la intensidad de una recesión que ha asolado a gran parte de Europa durante siete largos años (2008-2015), el populismo ha conseguido asentarse como movimiento político.

II

José María Lassalle disecciona el populismo desde una óptica liberal, que no esconde las tinieblas de un movimiento transversal a las tradicionales corrientes ideológicas, habiendo encontrado acomodo tanto en la izquierda más radical como en la derecha más conservadora, con los ejemplos destacados de Estados Unidos, Francia, Italia y Alemania como referentes de ambos lados del espectro político.

El autor, conocido y reputado intelectual, es profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad Rey Juan Carlos, ejerciendo en la actualidad como Secretario de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, tras haber sido previamente Secretario de Estado de Cultura. Especialista en John Locke y el pensamiento liberal, su anterior libro, *“Liberales. Compromiso cívico con la virtud”*, supuso la actualización de la tradición liberal a la crisis moral que asolaba a Occidente.

En esta nueva obra, un pequeño libro a modo de los panfletos decimonónicos, disecciona a lo largo de once capítulos las principales señas de identidad del populismo como movimiento tectónico que ha resquebrajado

el orden demoliberal surgido tras el “*fin de la Historia*” que vaticinase Fukuyama gracias a la derrota del comunismo en 1989.

Para el autor, el populismo entraña, fruto de su dialéctica *schmittiana* amigo-enemigo, llena de rencor y victimismo, “*una creciente potencialidad totalitaria*”, al plantear hacer una *tabula rasa* del modelo democrático vigente proponiendo uno alternativo, de corte asambleario, antiliberal y antiilustrado.

Por ello, su aparente vocación de regeneración de la democracia es netamente “*abrasiva*”, al pretender demoler el sistema para construir uno nuevo, al considerar que se ha construido por una “*casta corrupta que gobierna de espaldas al pueblo, una casta que es la consecuencia de un diseño institucional fallido al que hay que combatir desde su raíz representativa*”.

Para el populismo, según Lassalle, el contrato social *rousseauniano* se ha quebrado definitivamente, y con él los parámetros de racionalidad y legalidad representativa que servían de soporte a nuestro modelo democrático. En su lugar, el populismo lo ha sustituido por una realidad emocional enfermiza y llena de rabia y malestar, “*sentimentalizando*” la acción política al considerar que las emociones “*son más importantes que las razones*”.

En ese sentido, para el autor la razón ilustrada es despreciada “*por su tecnicismo elitista y porque legitiman un patriciado que identifica democracia con mercado y ciudadanía con consumo*”. Un modelo que, en definitiva, sustituye a Rousseau, Locke y Montesquieu por Gramsci, Habermas y Laclau.

Su origen, pese a algunas experiencias en Iberoamérica y África, es menos remoto, más bien muy cercano, existiendo, para Lassalle, “*una correlación estrecha entre el populismo y la desaparición de la confianza en el futuro que ha sacudido a las sociedades abiertas desde el 11-S*”.

En el caso particular de España, observa que el populismo ha roto su legitimidad, permitiendo desde la irrupción del movimiento del 15-M “*una impugnación de su Transición democrática*”, al modificar el vigente marco conceptual de lo político y ampliar un clima general de desafección ciudadana, tensionando las costuras cívico-políticas de nuestro modelo de convivencia.

Estados Unidos y la crisis post Torres Gemelas fue el epicentro político-social del populismo, radicalizando Occidente y haciéndolo virar

hacia el comunitarismo y la intolerancia. Con ello, para el autor, *“Al combatir el moderantismo laico en que se sustentaban los consensos sociales de la posguerra, la sociedad democrática se fracturó por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial con los embates del neoconservadurismo”*.

Desde un punto de vista cívico, el populismo ha moldeado una suerte de *“proletariado emocional”*, resultado de *“saberse parte de una clase despojada de su derecho a confiar en el futuro, a ser feliz y a disfrutar de mayor prosperidad”*. Una clase que ha canalizado su ira convirtiéndose en actor político activo. Un actor que, para Lassalle, cuando vota, pretende establecer *“un mecanismo compensatorio que reparte las responsabilidades entre todos”* para amparar a todos aquellos que se sienten *“en los márgenes del sistema”*.

En definitiva, la esperanza ha sido sustituida por la incertidumbre y su miedo, la representatividad por los liderazgos mesiánicos supuestamente redentores y la razón por la pulsión emocional del malestar. Su horizonte político, para el autor, es claro, y no es otro que *“conseguir la desconexión entre la democracia y la racionalidad legal que la hace posible y necesaria”*.

La comunicación, en ese sentido, ocupa un lugar capital, como se pudo comprobar con el auge y difusión del movimiento 15-M, gracias a la consolidación de las redes sociales como instrumento principal de información y comunicación política.

Bajo este prisma, la experiencia e inmediatez de lo masivo introduce nuevos enfoques en la difusión de la información desde la primacía de la visual, de tal forma que, para Lassalle, *“las emociones que comunica el populismo por medio de los cauces digitales han desplazado la centralidad de las evidencias objetivables. Con él, la imagen ha desbancado políticamente al concepto, y el sentimiento, a la racionalidad”*.

A ello hay que unir, como consecuencia directa, que este tipo de comunicación pierde calidad al diluir la capacidad valorativa, ya que *“al fluir la comunicación en un entorno donde todas las opiniones valen lo mismo, el conocimiento se relativiza, y pierden su vigencia los parámetros de jerarquización valorativa en los que se fundó históricamente el saber”*.

Sin embargo, para el autor, sigue habiendo esperanza para el orden demoliberal, siempre y cuando logremos superar la catarsis social producida por la recesión y la crisis, es decir, saliendo “*del bucle de miedo y rencor al que nos ha conducido el desenlace de la crisis*”.

No hay, en definitiva, que regenerar la democracia, porque su riqueza y su profunda virtualidad radican en su absoluta imperfección.

III

Sostiene Vargas Llosa que “*El populismo es el camino de la auto-destrucción de la democracia*”. Esta frase, en palabras de un intelectual que transitó el largo camino del comunismo al liberalismo militante sintetiza en uno muchos de los trazos descritos en la obra de José María Lassalle.

Visceral, radical, antiilustrado y anticosmopolita, el populismo muestra un corpus ideológico sesgadamente reaccionario a los envites de la Modernidad, incapaz de ofrecer una respuesta esperanzadora y constructiva más allá de la crítica desestabilizadora del sistema.

En suma, un libro apasionante, inquietante a ratos, que induce a una reflexión serena y profunda sobre las causas y consecuencias de un movimiento político que ha sacudido las placas tectónicas de la democracia liberal introduciendo nuevos enfoques a la tradicional óptica de la realidad.

Responsabilidad del Estado-Legislador tras la reforma de 2015

VICENTE MORET MILLÁS

SANTIAGO GATÓO JIMÉNEZ DE LAIGLESIA

Cuarta Generación de Derechos: Reflexiones sobre la libertad de expresión en Internet

JORGE VILLARINO MARZO

Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las Comisiones de Investigación Parlamentarias. El deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del Estado en las asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia

JOAN RIDAO MARTÍN

El procedimiento ordinario de reforma constitucional

PIEDAD GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ

Un siglo del nacimiento de una nueva era constitucional, la del constitucionalismo social: La carta de Querétaro de 1917

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

